

**Präventive Diplomatie:
vom re-aktiven zum pro-aktiven Engagement**

Theorie und Praxis gewaltarmer Konfliktbearbeitung

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Universität Zürich

vorgelegt von
Eleonora Teresa Guzy Häcker

von
Deutschland

Angenommen auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Dieter Ruloff

Zürich, 2004

“As bloated bodies floated over the waterfalls and clogged Lake Kivu, as rescuers discovered churches packed with hacked bodies of those who had unwisely sought refuge in house of God, as millions desperate people fled across the borders in a single week to overwhelm the town of Goma, those who believed in preventive diplomacy had to face the depth of its failure in Rwanda.”

Kevin Cahill

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einführung: Verankerung der Thematik in der post-bipolaren Zeit	1
I.I. Neue Kriege: Die innerstaatliche Dimension der Gewalt	6
I.II. Erkenntnisinteresse und Leitfragen	14
I.II.I. Vorgehensweise	16
1. Prävention: Das politische Konzept der Vorbeugung	18
1.1. Fallbeispiel Mazedonien	18
1.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs	18
1.1.2. Zustandekommen präventiver Handlungen in Mazedonien und ihre Voraussetzungen	24
1.1.3. Bilanz	32
1.2. Thesen	35
1.3. Konfliktanalyse	36
1.3.1. Konfliktverhalten der Kontrahenten bei der Konfliktbearbeitung	46
1.3.2. Eskalation und Deeskalation sozialer Konflikte	50
1.3.3. Strategien der Konfliktbearbeitung durch intervenierende Akteure	58
1.4. Generelle Prävention	62
1.4.1. Präventive Diplomatie	73
1.4.2. Boutros Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden	85
2. Akteure präventiver Diplomatie	89
2.1. Fallbeispiel Estland/Lettland	89
2.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs	89
2.1.2. Engagement der internationalen Gemeinschaft in Estland/Lettland und ihre Handlungsmotivation	95
2.1.3. Bilanz	100
2.2. Thesen	104
2.3. Aussenpolitische Entscheidungsfindung	104
2.3.1. Der Ansatz des Zwei-Ebenen-Spiels (<i>Two-Level-Game</i>)	109
2.3.2. Prognose von <i>worst-case</i> -Szenarien und ihre Implikation für präventive Diplomatie	111
2.4. Präventives Handeln durch Akteure internationaler Politik	113
2.4.1. Nationalstaaten	115
2.4.2. Internationale Organisationen	122
2.4.2.1. Vereinte Nationen (VN)	124
2.4.2.2. Regionale und subregionale Organisationen	132
2.4.2.2.1. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	135
2.4.2.2.1.1. Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HCNM)	137
2.4.2.2.1.2. Langzeitmissionen (LZM)	139
2.4.2.2.1.3. Wiener Konfliktverhütungszentrum	140
2.4.2.2.1.4. Moskauer-Mechanismus	140
2.4.2.2.1.5. Bilanz	142
2.4.2.2.2. Europäische Union (EU)	143
2.4.2.2.3. Organisation des Nordatlantik-Vertrages (NATO)	145

2.4.2.2.3.1. Partnerschaft für den Frieden (PfP)	149
2.4.2.2.3.2. Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat	150
2.4.2.2.3.3. Bilanz	151
2.4.3. Nichtregierungsorganisationen (NROs) - Institutionalisierte Zivilgesellschaft	152
2.4.4. Bilanz	156
2.5. Internationale Akzeptanz präventiver Einsätze aufgrund normativer Strukturwandel internationaler Politik und ihrer Akteure - Territoriale Souveränität auf dem Prüfstand	158
3. Instrumente präventiver Diplomatie	166
3.1. Fallbeispiel Ruanda	166
3.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs	167
3.1.2. Von der Völkergemeinschaft in Ruanda implementierte präventive und deeskalierende Massnahmen	174
3.1.3. Bilanz	181
3.2. Thesen	183
3.3. Analyse von Instrumenten, Verfahren und Massnahmen präventiver Diplomatie	184
3.3.1. Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM)	185
3.3.2. Frühwarnung	187
3.3.2.1. Vereinte Nationen	200
3.3.2.2. PIIOM-Modell	204
3.3.2.3. <i>State-Failure</i> -Projekt	205
3.3.2.4. Mehrphasen-Modell von Barbara Harff	205
3.3.2.5. Ansatz der extensiven Signale von Heinz Vetschera und Andrea Smutek-Riemer	206
3.3.2.6. FAST-Modell	207
3.3.2.7. <i>Global Data Event</i> System (GEDS)	209
3.3.2.8. <i>Minorities-at-Risk</i> -Projekt von Ted R. Gurr	209
3.3.2.9. Bilanz	210
3.3.3. Nichtmilitärische Intervention: Sanktionen, Embargos und Boykotte	211
3.3.4. Instrumentarium der Entwicklungspolitik	223
3.3.5. Militärische Massnahmen	226
3.3.5.1. Friedenssicherung	228
3.3.5.2. Frühzeitige Truppenstationierung	233
3.3.6. Institutionalisierte Verfahren präventiver Diplomatie	235
3.3.6.1. Mechanismen des Menschenrechtsschutzes	236
3.3.6.2. Internationale Schiedsgerichtsbarkeit	241
3.3.7. Konfliktvermittlung durch dritte Parteien	243
3.3.7.1. Formen der Vermittlung	245
3.3.7.2. Akteure der Vermittlung und ihre Strategien	248
3.3.7.3. <i>Ripe Moment</i> : Zeitpunkt der Vermittlung	254
3.3.7.4. Erfolgsbedingungen von Vermittlungsstrategien	257
3.3.7.5. Motivation der Vermittler	259
3.3.7.6. Internaktiver Problemlösungsansatz: Problemlösungs-Workshops	261
3.3.7.7. Das Harvard-Konzept	264
3.3.8. Bilanz	265

3.4. Die euro-atlantische Gemeinschaft und das Theorem des demokratischen Friedens	269
4. Fazit: Theorie und Praxis gewaltarmer Konfliktbearbeitung	278
4.1. Das politische Konzept der Vorbeugung: Begründung der Thesen	278
4.2. Akteure präventiver Diplomatie: Begründung der Thesen	281
4.3. Instrumente präventiver Diplomatie: Begründung der Thesen	285
4.4. Präventive Diplomatie: Bedingungen einer konstruktiven und frühzeitigen Konfliktbearbeitung	289
4.5. Ausblick: Prävention - Zauberformel der Zukunft?	294
Abkürzungsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Bibliographie	V

„[...] indessen daß doch die Vernunft, vom Throne der höchsten
moralischen gesetzgebenden Gewalt herab,
den Krieg als Rechtsgang schlechterdings verdammt,
den Friedenszustand dagegen zur unmittelbaren Pflicht macht [...]“

Immanuel Kant

I. Einführung: Verankerung der Thematik in der post-bipolaren Zeit

Eine radikale Veränderung der politischen Parameter wird Ende der 80er Jahre¹ durch die Auflösung der UdSSR und die anschließende Auflösung des Warschauer Paktes eingeleitet. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der 1962 mit der Kubakrise die Welt an den Rand einer atomaren Konfrontation führte, wächst die Hoffnung auf ein zukünftiges, dauerhaft friedliches Zusammenleben der Völker. Die Euphorie nach dem Fall der Berliner Mauer lässt Immanuel Kants „*Ewigen Frieden*“ greifbar nah erscheinen. Francis Fukuyamas 1992 publiziertes Buch „*The End of History and the Last Man*“² attestiert im Geiste des seit dem 17. Jahrhundert postulierten Fortschrittsgedankens den weltweiten Sieg marktwirtschaftlicher Demokratien - globale Demokratisierung als Endziel der Geschichte. Auch „*The Third Wave*“³ von Samuel P. Huntington, in dem der Autor das 20. Jahrhundert aus dem Blickwinkel des Übergangs autoritärer Regime zu liberaldemokratischen Systemen betrachtet, beschreibt eine schrittweise Transformation verbliebener autoritärer Regime im Zuge der dritten Demokratisierungswelle, die ihren Anfang mit der Nelkenrevolution in Portugal nahm. Die deutlich spürbare Euphorie wird jedoch schnell von der Realität eingeholt. Die blutigen Bürgerkriege in Ex-Jugoslawien, in Somalia und in der Region der grossen Seen manifestieren auf erschütternde Weise nicht nur den Trugschluss einer Befriedung der Welt im Zuge der Beendigung des Ost-West-Konfliktes, sondern auch das kollektive Unvermögen der Völkergemeinschaft - insbesondere der UNO als globale Organisation kollektiver Sicherheit -, Kriege zu verhindern oder in diese korrektiv einzugreifen. Zu Beginn der 90er Jahre bemüht sie sich durch UN-Friedensmissionen, Konflikte erfolgreich und dauerhaft zu entschärfen. Wenig später muss die anfängliche Hoffnung der Erkenntnis weichen, dass die Friedensschlüsse nicht von Dauer sind und dass die UN keine standardisierten *Peacekeeping*-Modelle anzubieten vermag. In bleibender Erinnerung sind vor allem die Einsätze in Somalia, Bosnien-Herzegowina und Ruanda: In Somalia gibt sich die UNO geschlagen und räumt das Feld für siegesgewisse *warlords*. In Bosnien-Herzegowina können sich in den errichteten UN-Schutzzonen selbst die Blauhelm-Soldaten nicht sicher fühlen. In Ruanda ziehen sich die

¹ Die Angaben 80er, 90er Jahre etc. beziehen sich ausschliesslich auf das vergangene 20. Jahrhundert. Alle anderen Jahrhundertangaben sind spezifisch gekennzeichnet.

² Vgl. Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

³ Vgl. Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press 1993.

Vereinten Nationen zu einem Zeitpunkt zurück, in dem ihre Anwesenheit von zentraler Bedeutung gewesen wäre und wahrscheinlich viele Menschenleben hätte retten können.⁴

Auf dem Prinzip kollektiver Sicherheit basierend und in dieser Hinsicht um eine Minimierung des im realistischen Paradigma vorherrschenden Sicherheitsdilemmas bemüht, muss nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die UNO auch auf diesem Gebiet Misserfolge verbuchen. Die unter den Auspizien der USA während des Ost-West-Konfliktes errichtete „Quasi-Stabilität“ im asiatisch-pazifischen Raum gerät vor dem Hintergrund des amerikanischen Rückzugs aus dem Gleichgewicht. Diese geopolitische Veränderung lässt in der Region das Sicherheitsdilemma neu aufleben: Die kleinen ASEAN-Staaten fürchten, dass die Volksrepublik China sich anschicken könnte, das entstandene Machtvakuum für sich einzunehmen. China hingegen fürchtet ein erneutes Aufleben des japanischen Militarismus, der Beijing seit dem Pazifikkrieg in bleibender Erinnerung ist. Tokyo misstraut seinerseits dem kommunistischen Regime in Pjöngjang.

Auch die Liberalisierung fordert vielerorts ihren Tribut. Anfängliche Turbulenzen führen 1998 zum Zusammenbruch der asiatischen Finanzmärkte. In Thailand beginnend, breitet sich die „asiatische Grippe“ in Südostasien aus und lässt reihenweise „Tiger“ und „Drachen“ erkranken. Von Südostasien greift der „Virus“ auf Japan und Südamerika über. Grosse Teile der Mittelschicht stehen vor dem finanziellen Ruin und vielversprechende regionale Integrationsansätze, wie z.B. ASEAN, APEC und Mercosur, verlieren an politischer Relevanz.⁵ Die wirtschaftlichen Krisen führen zu sozialen und politischen Instabilitäten. Am prägnantesten manifestieren sie sich in Indonesien: Das Land wird 1998 von den schlimmsten Rassenunruhen seit den 60er Jahren erschüttert.

Die Auflösung des Ost-West-Konfliktes als strukturbestimmendes Element des internationalen Systems hat fundamentale Auswirkungen auf die globale Sicherheitsarchitektur. Weder die Bipolarität noch das Gleichgewicht der Mächte oder das Prinzip kollektiver Sicherheit sind geeignet, um die heutige Situation adäquat zu beschreiben.

⁴ Vgl. **Braun, Gerold/Topan, Angelina**, *Frieden als Abwesenheit von Krieg? Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den 90er Jahren*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B16-17/98, 10. April 1998, S. 3-12, hier: S. 3; **Brock, Lothar**, *Welt-UN-Ordnung? Internationale Konfliktbearbeitung zwischen Marginalisierung und neuen Friedensallianzen*, in: **Haedrich, Martin/Ruf, Werner** (Hrsg.), Globale Krisen und europäische Verantwortung - Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 1996, S. 53-65, hier: S. 53.

⁵ Vgl. **Braun, Gerold/Topan, Angelina**, a.a.O., S. 3; **Schrader, Lutz**, *The State of Peace 1998: Versuch einer friedenspolitischen Bilanz*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 11-44, hier: S. 12ff.

Das internationale System der post Kalten Kriegszeit befindet sich in einer Transitionsphase, deren Konturen noch nicht in aller Deutlichkeit greifbar sind. Wo ehemals die beiden Supermächte USA und UdSSR die „Spielregeln“ internationaler Politik bestimmten, diktieren zunehmend neue Hegemonialmächte und deren Rivalität das weltweite Geschehen.⁶ Allerdings sind auch neue Trends erkennbar, die für die Entwicklung präventiver Diplomatie von zentraler Bedeutung werden. So ist etwa eine zunehmende Thematisierung der Menschenrechtsproblematik zu verzeichnen, die bis dato zugunsten nationalstaatlicher Souveränitätsbedenken vernachlässigt wurden. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Perzeption des internationalen Rechts wider, in der die Souveränität von Menschen gegenüber der Souveränität der „*metaphysischen Abstraktion Staat*“ (Deng)⁷ zunehmend an Bedeutung gewinnt. Auch wenn nach wie vor demokratische Grundwerte von zahlreichen Staaten missachtet werden, geniessen diese nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes so viel internationales Ansehen wie noch nie zuvor. Die Respektierung der Menschen- und Minderheitenrechte wird zum normativen Bewertungsmaßstab staatlich-politischer Leistung und findet Verankerung in regionalen Erklärungen, wie z.B. der Pariser Charta der OSZE (1990), der Santiago-Deklaration der OAS (1990) und den Kairo-Treffen-Dokumenten der OAU (1993).

Die Beendigung der Blockkonfrontation hat auch die Formen von Konflikten nachhaltig verändert. Nicht der Kampf unterschiedlicher Ideologien, sondern regionale Konflikte, die lange Zeit durch Probleme globaler Dimension künstlich unterdrückt wurden, und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen gefährden zunehmend den Frieden. Diese Entwicklung sah Hannah Arend bereits früh voraus. Zu Beginn der 60er Jahre konstatierte die Philosophin, dass zukünftig revolutionäre Gewalt den zwischenstaatlichen Krieg als vorherrschende Gewaltform ersetzen werde. Eine Generation später muss ihr zugestimmt werden. Ihre Prognose bewahrheitete sich, auch wenn Arend ob der Gewaltform irrte: nicht revolutionäre, sondern ethnische Gewalt dominiert heutzutage das weltweite Geschehen.⁸

Aus der beschriebenen radikalen Veränderung der Gefahrenpotentiale in der post Kalten Kriegszeit resultiert die Notwendigkeit der Schaffung neuer Sicherheitsprinzipien und

⁶ Vgl. **Ruloff**, Dieter, *Wird der Krieg in Bosnien zum Standardfall? Neue Theorien über den Krieg im 21. Jahrhundert*, in: Neue Zürcher Zeitung, 4. Dezember 1995.

⁷ Vgl. **Deng**, Francis, *Changing Concepts of Displacement and Sovereignty*, in: **Cahill**, Kevin M. (Hrsg.), Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 119-142, hier: S. 128.

Verfahren. Die gegenwärtigen, auf die Zeit der Blockkonfrontation zugeschnittenen Sicherheitsmodelle sind potentiellen Konfliktherden nicht gewachsen. Nicht mehr klassische, militärische Auseinandersetzungen im zwischenstaatlichen Bereich, die das europäische Kriegsgeschehen im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierten, sondern zunehmend innerstaatlich begründeten Missstände gefährden den Weltfrieden. Die Prävention und Beilegung dieser innerstaatlichen Dimension der Gewalt übersteigt in vielen Fällen die Kapazitäten von Nationalstaaten und internationalen Organisationen, die nach wie vor in reaktiven Handlungsstrukturen verankert bleiben. Auch wenn sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes innerhalb der UNO ein Trend abzeichnet, der innerstaatliche Gewalt zunehmend dem Zuständigkeitsbereich der Staatengemeinschaft zurechnet, geschieht das Umdenken nur zögerlich und meist ohne die notwendige präventive Voraussetzung.

Auch die euro-atlantische Sicherheitsarchitektur bietet wenig Grund zur Hoffnung. Im Zuge des Zerfalls des Ostblocks zerbrachen die föderativen Strukturen der UdSSR, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei. Die Bundesrepublik Deutschland feierte zwar ihre Wiedervereinigung, doch verzeichnet die europäische Landkarte heute 20 Staaten mehr als vor dem Umbruchsjahr 1989. Dem globalen Trend folgend, bedrohen zunehmend auch in Europa nicht länger zwischenstaatliche, sondern innerstaatliche Konflikte den Frieden. Die Veränderung der Inhalte europäischer Sicherheitspolitik traf Europa unvorbereitet. In Bosnien-Herzegowina und im Kosovo waren weder die OSZE noch die NATO im Stande, die schleichende Eskalation der Krisen durch effektive präventive Aktionen zu verhindern. Mit Ausnahme einer frühzeitigen Truppenstationierung an den Grenzen Mazedoniens ist das Engagement beider Organisationen, trotz der immerwährenden Betonung der Vorteile präventiver Diplomatie, primär im reaktiven Bereich zu sehen. Es bedarf eines fundamentalen Wechsels, um die Sicherheitsarchitektur Europas auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten. Insbesondere die neue Komplexität innerstaatlicher Konflikte, in der oft mehrere Faktoren kulminieren (ethnisch und religiös motivierte Gewalt, Terrorismus, Flüchtlingsbewegungen und organisierte Kriminalität), verdeutlicht, dass eine künftige Sicherheitsarchitektur einen kooperativen Charakter haben muss. Effektive Konfliktbearbeitung kann von einer Organisation oder einem Staat im Alleingang nicht bewältigt werden. Auch werden die Umbruchländer des ehemaligen Warschauer Paktes zukünftig weiterhin Unterstützung auf allen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen

⁸ Vgl. **Ryan**, Stephen, *The United Nations and the Resolution of Ethnic Conflict*, in: **Rupasinghe**, Kumar/**Kuroda**, Michiko (Hrsg.), Early Warning and Conflict Resolution, London 1992, S. 105-135, hier: S. 105.

Ebenen benötigen. Sowohl die Umstellung ehemaliger Planwirtschaften auf marktwirtschaftliche Strukturen als auch der schwierige Weg der Transition ehemals autoritärer Regime zu pluralistischen Demokratien werden noch lange Zeit in vielen ost- und zentraleuropäischen Ländern für politische Instabilität sorgen.

Einzig den USA kann nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes globale Handlungsfähigkeit attestiert werden. Allerdings wird Washington nicht von altruistischen Beweggründen geleitet, sondern von nationalen, amerikanischen Interessen, denen eine universelle Geltung zugesprochen wird. In diese Kategorie fallen der Einsatz im Kosovo, die Zurückhaltung in Ruanda aufgrund schlechter Erfahrungen in Somalia und die erzieherische Verweigerung ausstehender Zahlungen an die UNO, die ihre Fähigkeit, global tätig zu sein, minimiert.⁹ In jüngster Zeit wird diese Ausrichtung der amerikanischen Aussenpolitik besonders an der vehementen Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs und dem stark zu Tage tretenden Unilateralismus, der die amerikanische Politik im Mittleren Osten auszeichnet, erkennbar.

Noch zu Beginn der 90er Jahre verkündete der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali, dass im Zuge der Beendigung des Ost-West-Konfliktes die Lähmung des Sicherheitsrates endlich aufgehoben sei und die UNO sich zukünftig zu einem zentralen Instrument im Bereich der Konfliktverhütung und -resolution entwickeln werde.¹⁰ Doch das damals propagierte „*window of opportunity*“, das sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu öffnen schien, ist im Begriff, sich zu schliessen, ohne dass die UNO ihrer Rolle als weltweiter Garant des Friedens gerecht geworden wäre. Die einst am 11. September 1990 in einer Rede Georg Bushs vor dem US-Kongress proklamierte „Neue Weltordnung“, die die UNO in einer zentralen Rolle bei der Gewährleistung globaler Sicherheit sah, hat spätestens am 11. September 2001 ihre grässlichste Fratze gezeigt.¹¹ Bereits ein Jahr zuvor waren frühere Wunschvorstellung der UNO einer realistischeren Bescheidenheit gewichen. Das Schlusskommuniqué des Millenniumsgipfels war nicht mehr als eine Absichtserklärung,

⁹ Vgl. **Schrader**, Lutz, *The State of Peace 1998*, a.a.O., S. 18f.; **Lund**, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C. 1996, S. 13.

¹⁰ Vgl. **R.M.**, *Keine Euphorie im Glaspalast*, in: Neue Zürcher Zeitung, 9./10. September 2000.

¹¹ Vor dem Hintergrund der Kriege in Ex-Jugoslawien, der afrikanischen Tragödien, des blutigen Wiederaufflammens des Konfliktes in Nahost und des 11. Septembers 2001 erscheint das folgende Zitat aus einer Rede Bushs nahezu sarkastisch: „*Eine neue Ära, frei von Bedrohung durch Terror, stärker in der Durchsetzung von Gerechtigkeit und sicherer in der Suche nach Frieden. Eine Ära, in der die Nationen der Welt im Osten und Westen, Norden und Süden prosperieren und in Harmonie leben können.*“ Zitiert in: **Paech**, Norman, *Friedensstrategien zwischen UNO und NATO*, in: **Haedrich**, Martin/**Ruf**, Werner (Hrsg.), a.a.O., S. 66-76, hier: S. 66.

die der Kriegs- und Armutsbekämpfung höchste Priorität einräumte.¹² Zurückhaltung ist aufgrund dieser Entwicklungen weiterhin auch im Bereich der Prävention zu erwarten, da China und Russland als Mitglieder des Sicherheitsrates nach wie vor auf einer strikten Einhaltung des Prinzips der Nichteinmischung beharren, um Präzedenzfällen vorzubeugen.

Es scheint, dass heutzutage militärische Lösungsoptionen proaktiv-präventiven Herangehensweisen den Rang ablaufen. Hodrich spricht in diesem Kontext von einer zunehmenden Akzeptanz von Gewalt als Option politischen Handelns. In diese Kategorie fallen jüngst die Kriege in Kuwait, im Kosovo, in Afghanistan und im Irak, die alle in der Vision einer zukünftig friedlichen Welt wurzelten und im Namen von Normen, Werten oder der Humanität geführt wurden.¹³ Der sogenannte „Gerechte Krieg“ wird in der post Kalten Kriegszeit zum Qualitätsmerkmal moralischen Handelns und damit zulässig.

II. Neue Kriege: Die innerstaatliche Dimension der Gewalt

Die post-bipolare Zeit zeichnet sich dadurch aus, dass innerstaatliche Konflikte, die aus gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen resultieren und entlang religiöser, kultureller und ethnischer Linien verlaufen, zwischenstaatliche Kriege zahlenmässig übersteigen. Gemäss den Angaben der Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) wurden im Jahre 2002 29 Kriege und 18 bewaffnete Konflikte geführt, von denen lediglich zwei zwischenstaatlicher Natur waren: der Anti-Terror-Krieg und die amerikanisch-britischen Luftangriffe gegen den Irak. Auffallend ist, dass Afrika der am meisten von Kriegen betroffene Kontinent ist, dicht gefolgt von Asien. Mit 19 afrikanischen und 17 asiatischen Gewaltkonflikten konzentriert sich das weltweite Kriegsgeschehen auf diese beiden Kontinente.¹⁴ Als Ursachen dieser Kriege werden von der AKUF fehlende Entwicklungsperspektiven, politische, ethnische und religiöse Unterdrückung, Armut, Korruption und staatliche Willkür attestiert. Diese Faktoren führen zu Legitimationsdefiziten staatlicher Herrschaft und zur Mobilisierung bewaffneter Gruppen, die in Konkurrenz zur staatlich-politischen Ordnung treten. Als Folge der anhaltend hohen Zahl innerstaatlicher Konflikte wird vor allem die Zivilbevölkerung stark in Mitleidenschaft gezogen.

¹² Vgl. **wie**, *Der Millenniumsgipfel endet mit Absichtserklärungen*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. September 2000; **o.V.**, *Ringten um eine Wiederbelebung der Uno*, in: Neue Zürcher Zeitung, 9./10. September 2000.

¹³ Vgl. **Hodrich**, Karl Otto, *Krieg im Namen der Zukunft*, in: Neue Zürcher Zeitung, 11. März 2002.

¹⁴ Vgl. *Kriege und bewaffnete Konflikte 2002*, http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm; **Schultz**, Richard, *State Disintegration and Ethnic Conflict: A Framework for Analysis*, in: The Annals of The American Academy of Political and Social Science, Small Wars, Volume 541, September 1995, S. 75-88, hier: S. 77.

Abbildung I.I.1. Kriege und bewaffnete Konflikte 2002

Kriege	bewaffnete Konflikte
Europa: keine	Mazedonien (seit 2001)
Lateinamerika Kolumbien (ELN) (seit 1964) Kolumbien (FARC) (seit 1965)	keine
Vorderer und Mittlerer Orient: Afghanistan (seit 1978) Algerien (seit 1992) Israel (Palästina) (seit 2000) Russland (Tschetschenien) (seit 1999) USA/al-Qaida (Anti-Terror-Krieg) (seit 2001) USA, GB/Irak (seit 1998)	Georgien (Abchasien) (seit 1992) Libanon (seit 1999)
Asien Indien (Assam) (seit 1997) Indien (Bodos) (seit 1997) Indien (Kaschmir) (seit 1990) Indien (Naxaliten) (seit 1997) Indien (Tripura) (seit 1999) Indonesien (Aceh) (seit 1999) Nepal (seit 1999) Philippinen (Mindanao) (seit 1998) Philippinen (NPA) (seit 1970) Sri Lanka (seit 1983)	Indien (Nagas) (seit 1975) Indonesien (West-Papua) (seit 1965) Indien/Pakistan (seit 1998) Myanmar (seit 1948) Pakistan (Sind) (seit 1986) Pakistan (Religionskonflikt) (seit 2001) Salomonen (seit 1999)
Afrika: Angola (UNITA) (seit 1995) Burundi (seit 1993) Elfenbeinküste (seit 2002) Liberia (seit 2002) Ruanda (seit 1990) Senegal (Casamance) (seit 1990) Sierra Leone (seit 1993) Somalia (seit 1988) Sudan (seit 1983) Uganda (seit 1995) Zentralafrikanische Republik (seit 2002)	Angola (Cabinada) (seit 2002) Kongo-Brazzaville (seit 2002) Kongo-Kinshasa (Kivu) (seit 1997) Kongo-Kinshasa (Ituri) (seit 2002) Madagaskar (seit 2002) Nigeria (Scharia-Unruhen) (seit 2001) Nigeria (Tiv -Jukun) (seit 2001) Tschad (seit 1966)

Quelle: Tabellarische Darstellung der Autorin nach Angaben der AKUF: http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/kriege_aktuell.html

Ein Rückblick auf die Kriege der letzten Jahre bestätigt, dass innerstaatliche Gewalt das militärische Geschehen weltweit dominiert: von den 31 im Jahre 2001 geführten Kriegen waren lediglich drei zwischenstaatlicher Natur; von den 35 im Jahre 2000 geführten Kriegen waren es zwei; von den ebenfalls 35 im Jahre 1999 geführten Kriegen waren drei zwischenstaatlicher Natur; von den 33 Kriegen des Jahres 1998 waren es nur zwei und von den 28 Kriegen des Jahres 1997 waren allesamt innerstaatlich.¹⁵

Diese neue, dominierende Form innerstaatlicher Gewalt wird in der Forschung auch als „*new wars*“ bezeichnet.¹⁶ *New wars* unterscheiden sich vom klassischen zwischenstaatlichen Krieg

¹⁵ Genaue Angaben zu Kriegen und bewaffneten Konflikten, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges geführt wurden, können auf der Homepage der AKUF abgerufen werden: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/home.html>.

¹⁶ Vgl. **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, *Die Kultur der Prävention: Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper P00-301, März 2000, S. 3; Andere Autoren bezeichnen „*new wars*“ auch als „*wars of a third kind*“, „*small wars*“ oder „*destrukturierte Konflikte*“. Vgl. **Amstutz**, Mark R., *International Conflict and Cooperation*, a.a.O., S. 260; **Holsti**, Kalevi J., *The State, War, and the State of War*, Cambridge 1996, S. 37; **Ipsen**, Knut, *Neue Entwicklungen im humanitären Völkerrecht*, in: **Voit**, Wolfgang (Hrsg.), Vereinte Nationen und humanitäres

insbesondere durch das Fehlen deutlich abgrenzbarer Konfliktparteien, die im Gegensatz zu den heutigen, hoch technologisierten Armeen einen relativ niedrigen Organisationsgrad aufweisen und mit unkonventionellen Methoden kämpfen.¹⁷ Zu weiteren Charakteristika der neuen Kriege werden eine hohe Anzahl ziviler Opfer (grosse Teile der Bevölkerung sind in Kämpfe involviert), systematische Vertreibung sowie eine gezielte Instrumentalisierung des Hungers als Kriegsmittel gezählt.¹⁸ Da diese Kriege zumeist im Namen von Ideologien oder zur Beseitigung eines subjektiv wahrgenommenen Unrechts geführt werden, sind die Kämpfe emotionaler und passionierter als bei zwischenstaatlichen Konflikten, was in vielen Fällen zur Missachtung und Abnahme institutionalisierter Kriegsnormen und zum Anstieg blanker Grausamkeiten führt. Der hohe Emotionalitätsgrad erklärt sich aus dem unteilbaren Charakter des Konfliktgegenstandes, der im Bereich der Wertekonflikte anzusiedeln ist und sich daher sehr schwer zur Konfliktbearbeitung auf der Basis der Kompromissfindung eignet.

Die qualitative Zunahme neuer Kriege manifestiert einen massiven Wandel in der Akteursebene, der mit der Auflösung der zivil-militärischen Beziehungen einhergeht, deren Regelung im Sinne der Eindämmung interner Gewalt und legaler Ausübung polizeilicher und militärischer Macht als ein „Kernstück des modernen Staates“ (Chojnacki/Eberwein) angesehen wird.¹⁹

Angesichts der Problematik der *new wars* ist der niedergehende Staat einer der wichtigsten Aspekte bei der Analyse von Kriegen und Konflikten in der post Kalten Kriegszeit. Aufgrund der heutigen Entwicklung ist zu erwarten, dass diese Form interner, blutiger Konflikte zukünftig noch stärker zunehmen wird - proportional zum Anwachsen wirtschaftlicher,

Völkerrecht: Rechtsentwicklung und Rechtsanwendung - Internationale Rotkreuz-Operationen in Osteuropa - andere aktuelle Rotkreuzfragen, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bochum 1997, S. 3-18, hier: S. 3; **Kolb**, Robert, *Perspektiven des „humanitären Völkerrechts“: Erosion des Gewaltverbots nach dem Ende des Kalten Krieges?*, in: Neue Zürcher Zeitung, 7./8. September 2002.

¹⁷ Das Lexikon der Internationalen Politik definiert Krieg in Anlehnung an Levy als „einen größeren bewaffneten Konflikt zwischen organisierten Streitkräften von unabhängigen politischen Einheiten.“ Das Charakteristische dieser Definition ist die Hervorhebung dreier Bestimmungselemente „klassischer“ Kriege, zu denen ausser der relativen Grösse der Konfrontation, der Organisationstypus (Militär) sowie die Unabhängigkeit der Akteure zählen. Diese Bestimmungselemente stellen eines der wichtigsten Kriterien zur Unterscheidung zwischen „klassischen“ und „neuen“ Kriegen dar. Die Kategorie „neue Kriege“ lässt sich jedoch schwer mit den herkömmlichen Analysen erfassen, insbesondere wenn man das Ausmass der Grausamkeiten und die Problematik des Staatszerfalls berücksichtigt, die eine grosse Zahl von zivilen Opfern nach sich zieht. Vgl. **Albrecht**, Ulrich/**Vogler**, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Politik*, Oldenburg 1997, S. 28ff.

¹⁸ Den Angaben der Carnegie Corporation zufolge sind 90% aller in militärischen Konflikten getöteten Personen Zivilisten. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren es noch 15%. Allein in Ruanda wurden durch den Bürgerkrieg nahezu 40% der Bevölkerung ermordet und vertrieben. Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, *Preventing Deadly Conflicts: Final Report With Executive Summary*, <http://www.ccpdc.org/pubs/rept97/toc.htm>, Kapitel 1, S. 1.

¹⁹ Vgl. **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 20; **Rasmussen**, Lewis J., *Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors*, in: **Zartman**, William I./**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, Washington D.C. 1997, S. 23-50, hier: S. 30f.

sozialer und ethnischer Probleme.²⁰ In diesem Kontext rückt das Phänomen sogenannter „schwacher Staaten“²¹ ins Zentrum der Analyse. Als „schwach“ werden Staaten mit geringer horizontaler und vertikaler Legitimität, ineffektiven gouvernementalen Institutionen, fragmentierten Gesellschaftsstrukturen und einem geringen Institutionalierungsgrad bezeichnet, die ausreichende politische und wirtschaftliche Fähigkeiten missen und in vielen Fällen von externer Hilfe abhängig sind.²² Ihre Entstehungsbedingungen werden in der Entkolonialisierung im Zuge der Beendigung des Zweiten Weltkrieges und in der Beendigung des Ost-West-Konfliktes gesehen.

Viele junge Staaten, die im Zuge der Entkolonialisierung entstanden sind, zeichnen sich dadurch aus, dass Staat und Gesellschaft, wie sie sich in der westlichen Hemisphäre historisch herausgebildet haben, nicht zusammenfallen. Ganzel und Siegelberg konstatieren, dass aus diesem Grund die Staatlichkeit in den peripheren Gesellschaften als ein aufgezwungener Handlungsrahmen zu betrachtet ist.

„[...] [E]r [der Handlungsrahmen, Anm. der Verfasserin] ist dort eine äußere Form, in der sich ein meist sehr heterogener, durch vielfältige ethnische, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche usw. Segmentierungen und Partikularismen gekennzeichneter Inhalt entwickelt hat. Staat ist dort wesentlich ein Territorialstaat, kaum schon Nationalstaat im Sinne nationaler Identität als Folge bourgeoiser Hegemonie.“²³

Es muss in diesem Kontext betont werden, dass ethnische, religiöse oder kulturelle Segmentierung nicht als hinreichende Automatismen zu betrachten sind, die zwangsläufig in politische Instabilität münden. Erfreut sich die Institution des Staates breiter gesellschaftlicher Legitimität, können innergesellschaftliche Differenzen durchaus toleriert werden, wenn der Staat seine Handlungsfähigkeit nach aussen und innen manifestiert und alle Bürger, unabhängig ethnischer oder religiöser Faktoren, gleich behandelt. Der Zusammenbruch politischer und institutioneller Strukturen in stark heterogenen Gesellschaften birgt jedoch die Gefahr einer irreversiblen Entstehung politischer Segmentierungsprozesse, die schnell militärische Formen annehmen können. Einige Autoren konstatieren, dass der Verlust politischer und institutioneller Legitimität eine hinreichende Bedingung „*for the slide of a society into turmoils*“²⁴ sei. Im Gegensatz hierzu führt die Erosion staatlicher Legitimität bei

²⁰ Vgl. Ipsen, Knut, a.a.O., S. 3.

²¹ In der Literatur ist auch der Ausdruck „Quasi-Staaten“ gängig. Vgl. Blaney, David/Inayatullah, Naeem, *The Third World and a Problem with Borders*, in: Denham, Mark/Lombardi, Mark Owen (Hrsg.), Perspectives on Third-World Sovereignty, New York 1996, S. 83-101, hier: S. 83ff.

²² Vgl. Amstutz, Mark R., a.a.O., S. 29.

²³ Gantzel, Klaus Jürgen/Siegelberg, Jens, *Krieg und Entwicklung. Überlegungen zur Theoretisierung von Krieursachen unter besonderer Berücksichtigung der Zeit seit 1945*, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, S. 219-239, hier: S. 225.

²⁴ Leatherman, Janie/DeMars, William/Gaffney, Patrick D./Väyrynen, Raimo, *Breaking Cycles of Violence: Conflict Prevention and Intrastate Crisis*, Connecticut 1999, S. 64.

ausgeglichene Gesellschaften, die nicht entlang bedeutender ethnischer, kultureller oder religiöser Segmentierungslinien verlaufen, nicht zwangsweise zur politischen Fragmentierung und Destabilisierung.

„In fact, it may be a natural course of development in a mature democracy. [...] If, however, deep division between different identities and interests exist, the central state may not be able to keep centrifugal forces in check, and thus the escalation of conflict into violence begins.“²⁵

Gurr konstatiert, dass eine Schwächung der staatlichen Zentralgewalt in ethnisch heterogenen Gesellschaften bei den einzelnen ethnischen Gruppierungen Erinnerungen an vergangene Zeiten wecken kann, in denen sie sich voller Souveränität erfreuten und keinem anderen Staat unterlegen waren. Der daraus resultierende Wunsch nach der Rückkehr zur alten Selbstbestimmung ihrer Ahnenväter ist bei vielen separatistischen Bewegungen ein zentrales Leitmotiv der Autonomiebestrebungen.²⁶ Dieses Leitmotiv wird unterstützt durch unterschiedliche, ethno-nationalistische Mythenbildungen, die von der ersten Besiedlung bis zu einer besonderen Tapferkeit einer bestimmten Nation reichen können. Eine konkrete Mobilisierungsfunktion erhalten diese Mythen zumeist erst dadurch, dass sie in bestimmten „Erinnerungsfiguren“ (Ropers) auftauchen, die sich in bestimmten, zeitlich und räumlich fixierten „Kristallisationsbildern“ (Ropers) widerspiegeln. Hierzu können Schlachtfelder, Denkmäler, historische Führungspersonlichkeiten, Gräber und Friedhöfe gehören.²⁷ An dieser Stelle sei lediglich an die verlorene Schlacht von Amselfeld 1389 erinnert, die den serbischen Kriegssagitatoren noch im 20. Jahrhundert als Mobilisierungsgrundlage diente.

Neben der Dekolonialisierung trug in jüngster Zeit massgeblich die Beendigung des Ost-West-Konfliktes zur Entstehung neuer Staaten bei. Das daraus entstandene Machtvakuum führte vielerorts zu blutigen *nation-building*-Prozessen. Während des Ost-West-Konfliktes konnten sich weltweit, dank finanzieller und militärischer Unterstützung der beiden Kontrahenten USA und UdSSR, viele Regime mit repressiven Mitteln an der Macht halten.

²⁵ Ebd.

²⁶ Vgl. Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, United States Institute of Peace, Washington 1993, S. 76; Schultz, Richard H., a.a.O., S. 77f. Andere Autoren betonen die Wichtigkeit nicht emotionaler, kultureller und ethnischer, sondern vor allem ökonomischer Faktoren für den Ausbruch interner Konflikte. Emotionen wie Hass und vor allem Angst werden in diesem Rahmen zwar genutzt, sie sind aber nicht strukturbildend. Die Konfiguration der Gewaltmärkte ergibt ein selbststabilisierendes System, in dem die ökonomischen Akteure sowohl die internen (z.B. Erpressung, Hehlerei) als auch externen Märkte (z.B. Diamanten, Gold, Waffen, Drogen, Menschenhandel) kontrollieren und von ihnen stark profitieren. Vgl. Elwert, Georg, *Nicht militärische sondern ökonomische Konflikte stehen hinter Kriegen: Warum es ein Irrglaube ist, daß ein radikaler Gewaltausbruch besondere, kulturelle Wurzeln braucht*, in: Frankfurter Rundschau, 30. Juli 1996.

²⁷ Vgl. Ropers, Norbert, *Interkulturelle Konfliktbearbeitung - Kultur als Barriere und als Brücke für Friedenssicherung und Friedensstiftung*, in: Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 205-221, hier: S. 210f.; Ropers, Norbert, *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte: Eine Herausforderung für die Staaten- und Gesellschaftswelt*, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias

Die Supermächte unterstützten diese Regime, um sicherzustellen, dass die andere Seite ihren Einflussbereich nicht erweitern konnte und um dem Ausbruch regionaler Konflikte vorzubeugen, die in einer direkten Konfrontation der Supermächte eskalieren konnten. Ruloff spricht in diesem Kontext von einer „*Disziplinierung lokaler und regionaler Ambitionen*“.²⁸ Der Fall der Berliner Mauer führte dazu, dass in mehr als 50 Staaten Transitionen stattfanden, die diese Länder für innere Konflikte in besonderer Weise prädestinierten.²⁹ Während der Zeit des Kalten Krieges fungierte die Ideologie des Kommunismus als ein wichtiger, identitätsstiftender Faktor, der historisch verfeindete Ethnien und Nationen zusammenhielt. Nach dem Wegfall dieses zentralen Faktors entstand ein ideologisches Vakuum, das eine Rückbesinnung auf historisch und ethnisch bedingte Antagonismen und Rivalitäten ermöglichte. In Ex-Jugoslawien und auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR füllten nationalistische Demagogie, Separatismus und lokale Autokratie das ideologische Vakuum. Der Kitt, der bis dahin unterschiedliche religiöse, ethnische und kulturelle Segmente zusammenhielt, löste sich auf und hinterliess eine gefährliche Sinnleere.

„Communist citizens' place in society was predictable, and their economic welfare was guaranteed at a basic level. Communism in its ideal form also instilled a sense of collective responsibility and solidarity that overcame more parochial identities. The transformation of socialist society into a precapitalist society has led to a sense of alienation and isolation and an increase emphasis on narrow group interest and self interest. This increased sense of isolation is being circumvented by a heightened ethnic awareness and steady growth in intolerance toward members of other groups.“³⁰

Einen weiteren Faktor, der eine Rückbesinnung auf ethnisch-kulturelle und religiöse Bezugssysteme fördert, sehen Schlichte und Siegelberg im blockierten Übergang zwischen traditionellen Lebensverhältnissen und der Moderne, sprich, in einer misslungenen Integration in neue Strukturen nach dem Zusammenbruch des alten Systems: Der Verlust bindender sozialer Kräfte verursachte existentielle Verunsicherungen und eine damit einhergehende Sehnsucht nach Einheit stiftenden Integrationsebenen, wie sie die Kategorien Ethnie, Kultur und Religion bieten. Die Renaissance dieser Kategorien in weiten Teilen der Dritten Welt und Osteuropas sehen die Autoren jedoch nicht als ein Novum, sondern als einen Rückgriff auf ein bewährtes Mittel zur Mobilisierung und Organisation konfliktfähiger Gruppen.³¹

Die Problematik schwacher Staaten leitet zu der noch schwerwiegenderen Problematik „gescheiterter Staaten“ (*failed states*, auch *collapsed states*) über, wie sie sich unter anderem

(Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 197-232, hier: S. 197f.

²⁸ Ruloff, Dieter, *Wird der Krieg in Bosnien zum Standardfall?*, a.a.O.

²⁹ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 2, S. 2.

³⁰ Gurr, Ted Robert/Harff, Barbara, *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder 1994, S. 10.

³¹ Vgl. Schlichte, Klaus/Siegelberg, Jens, *Zur Gewaltentwicklung: Formen - Felder - Dynamiken*, in: Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 131-140, hier: S. 138.

in Somalia oder Sudan manifestieren. Zu den drei zentralen Merkmalen gescheiterter Staaten gehören der Zusammenbruch des Kerns der Staatlichkeit, der von Max Weber als „Gewaltmonopol“³² umschrieben wird, eine daraus resultierende Privatisierung der Gewalt und die Brutalität und Intensität der Gewaltanwendung.³³

Trotz des zweifachen Gebrauchs des Terminus Gewalt (Gewaltmonopol und Privatisierung der Gewalt) werden zwei unterschiedliche Dimensionen des Begriffes angesprochen, die im Lateinischen als *potestas* und *violentia* umschrieben werden. Das Webersche Gewaltmonopol bezieht sich auf die *potestas*, verstanden als regulierende, ordnende und ausbalancierende Kraft. *Violentia* ist das Gegenteil von *potestas*: pure, zerstörerische, verletzende Gewalt.³⁴ Verlust von staatlicher *violentia* fördert die Entstehung privatisierter *potestas*. Anders formuliert: Der Verlust des Gewaltmonopols begünstigt die Entstehung unterschiedlicher Gruppierungen, die unter jeglicher Missachtung humanitärer Regeln gegeneinander kämpfen. Diese Auseinandersetzungen führen zu einer totalen Auflösung staatlicher Ordnungsstrukturen und nicht nur zu einer Fragmentierung der Staatsgewalt, wie sie etwa reguläre Bürgerkriege auszeichnet, in denen ein militärisch organisierter Teil des Staatsvolkes um das Gewaltmonopol, Autonomie oder die Loslösung aus dem Staatenbund kämpft. Was folgt, ist ein unweigerlicher Zerfall von Staaten in ihre „ethnischen Splitter“ (Ruloff), die sich aufs Blut bekämpfen. Der Zusammenbruch der Staatlichkeit führt darüber hinaus zum Fehlen von beeinflussbaren und kontrollierbaren Verhandlungspartnern, die als Ansprechpartner der internationalen Gemeinschaft fungieren könnten.³⁵ Rechtsdogmatisch sind sogenannte *failed states* rechtsfähige Staaten ohne faktische Handlungsfähigkeit, da keine staatlichen Organe

³² Wörtlich heisst es in diesem Kontext bei Weber: „Man kann vielmehr den modernen Staat soziologisch letztlich nur definieren aus einem spezifischen Mittel, was ihm, wie jedem politischen Verband, eignet: der physischen Gewaltsamkeit. „Jeder Staat wird auf Gewalt gegründet“, sagte seinerzeit Trozki in Brest-Litowsk. Das ist in der Tat richtig. Wenn nur soziale Gebilde beständen, denen die Gewaltsamkeit als Mittel unbekannt wäre, dann würde der Begriff „Staat“ fortgefallen sein, dann wäre eingetreten, was man in diesem besonderen Sinne des Wortes als „Anarchie“ bezeichnen würde. Gewaltsamkeit ist natürlich nicht das normale oder einzige Mittel des Staates - davon ist keine Rede -, wohl aber, das ihm spezifische. [...] Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes - dies: das „Gebiet“, gehört zum Merkmal - das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.“ Weber, Max, *Politik als Beruf* (1926), Universal-Bibliothek Reclam 1992, S. 6.

³³ Vgl. Thürer, Daniel, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“*, in: Thürer, Daniel/Herdegen, Matthias/Hohloch, Gerhard (Hrsg.), *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“ - Referate und Thesen. Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Band 34, Heidelberg 1996, S. 9-47, hier: S. 12; Rasmussen, Lewis J., a.a.O., S. 36.

³⁴ Einen Einblick in die beiden Dimensionen des Gewalt-Begriffes bietet: Brock, Lothar, *Gewalt in den internationalen Beziehungen*, in: Mayer, Berthold (Hrsg.), *Eine Welt oder Chaos?*, Friedensanalysen 25, Frankfurt am Main 1996, S. 27-46. Im Kontext der Diskussion um Gewalt darf Hannah Arends Werk „*Macht und Gewalt*“ nicht unerwähnt bleiben. Arend unterscheidet in ihrem Essay wie folgt zwischen Macht und Gewalt: „Politisch gesprochen genügt es nicht zu sagen, dass Macht und Gewalt nicht dasselbe sind. Macht und Gewalt sind Gegensätze: wo die eine absolut herrscht, ist die andere nicht vorhanden. Gewalt tritt auf den Plan, wo Macht in Gefahr ist; überläßt man sie den ihr selbst innewohnenden Gesetzten, so ist das Endziel, ihr Ziel und Ende, das Verschwinden von Macht.“ Vgl. Arend, Hannah, *Macht und Gewalt*, München 1990, S. 57.

³⁵ Vgl. Thürer, Daniel, a.a.O., S. 13; Ruloff, Dieter, *Wird der Krieg in Bosnien zum Standardfall?*, a.a.O.

vorhanden sind, die effektiv und rechtsgültig eine staatliche Bindung, etwa im Sinne des Abschlusses eines Vertrages, herbeiführen könnten.³⁶ Aufgrund dieser fehlenden Gewaltsamkeit seitens des Staates herrscht, um es mit den Worten Webers auszudrücken, Anarchie. Rupesinghe fasst die Veränderung der militärischen Auseinandersetzungen im Zuge von Staatszerfallprozessen in Form von fünf Trends zusammen: Privatisierung staatlicher Armeen (z.B. Äthiopien, Zaire); Entstehung von Milizen und lokalen *warlords* (z.B. Sierra Leone, Liberia); starke Betroffenheit der Zivilbevölkerung durch die Kämpfe und Rekrutierung von Kindersoldaten (z.B. Sudan, Iran, Sri Lanka); Entstehung von Drogen-Guerillas und Kriminalität (z.B. Kolumbien, Burma) sowie Renaissance des Söldnertums (z.B. Sierra Leone, Angola, Sri Lanka).³⁷

Die Auswirkungen von Staatszerfallprozessen lassen sich nur schwer eindämmen und regulieren. Auch der Wiederaufbau staatlicher Strukturen ist mit grossen Hindernissen verbunden und nur in einem längerfristigen Kontext operationalisierbar (z.B. Afghanistan). Notwendig ist daher eine frühzeitige und umfassende Implementierung präventiver Mechanismen. Kurative Massnahmen im Rahmen von Konfliktmanagementstrategien greifen zu spät und zielen einzig auf die Schadensbegrenzung. Ein tragisches Beispiel hierfür ist Somalia, das heute noch von *warlords* unterschiedlicher Couleur regiert wird. Leidtragend ist wie immer die Zivilbevölkerung. Das Credo präventiver Strategie muss daher lauten: je eher, desto besser.

Wie lebensnotwendig ein weltweites, präventives Engagement aller Staaten und Organisationen in einer globalisierten Welt geworden ist, die hierfür über die notwendigen finanziellen, personellen und infrastrukturellen Ressourcen verfügen, verdeutlicht der Terroranschlag auf das New Yorker *World Trade Center*. Mit rein militärischen Mitteln wird diese furchtbare Tat vielleicht kurzfristig zu sühnen sein. Eine Langfristige Lösung ist einzig durch weiträumige Kooperation, frühzeitige Prävention und nachhaltige Entwicklung erreichbar. Auch in Zeiten akuter Krisen sollte daher das Augenmerk weiterhin auf präventive Diplomatie gelenkt werden, denn der Krieg in Afghanistan zeigt einmal mehr, wie schwer mit kurativ-reaktiven Massnahmen tiefverwurzelte, langwierige Konflikte zu lösen sind. Zu hoffen ist nur, dass Washington nicht die gleichen Fehler macht wie bereits zuvor beim

³⁶ Vgl. **Thürer**, Daniel, a.a.O., S. 13.

³⁷ Vgl. **Rupesinghe**, Kumar/**Naraghi Anderlini**, Sanam, *Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, London 1998, S. 51ff.

Aufbau der „Gotteskrieger“ und dass es wie Goethes Zauberlehrling mit Schrecken feststellen muss: *„Herr, die Not ist groß! Die ich rief, die Geister, werde ich nun nicht los.“*

I.II. Erkenntnisinteresse und Leitfragen

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht Prävention und mithin die Frage, wie mit Mitteln präventiver Diplomatie eine militärische Austragung von Konflikten verhindert werden kann. Im Vordergrund stehen frühzeitige, kooperative Lösungsansätze und Bemühungen um eine zügige Eingrenzung von Konflikten, nicht die Formulierung von Konzeptionen eines möglichen Weltfriedens. Das Augenmerk richtet sich auf eine genaue, theoretisch gestützte Konzeptualisierung der Idee präventiver Diplomatie, eine darauf basierende Bestimmung der potentiellen, präventiv agierenden Akteure und der ihnen zur Verfügung stehenden präventiven Methoden, Strategien und Instrumente. Die Aufteilung der Konstruktion und Analyse des Präventionsgegenstandes in die Bereiche Konzept, Akteure und Instrumente ist erforderlich, da einzig eine genaue Abstimmung dieser drei Komponenten eine umfassende, in sich schlüssige Konzeptualisierung des Wesens präventiver Diplomatie ermöglicht, die für die praktische Operationalisierung erforderlich ist. Die anvisierte Ausrichtung der Konzeptualisierung und der Analyse an der Praxis erfordert darüber hinaus eine theoretische Untermauerung der einzelnen Teilaspekte, um der Prävention eine stärkere, realpolitische Verankerung zu verleihen. Nur auf diesem Weg kann der Wandel der Prävention von einem mehrheitlich idealistischen, feste Konturen missenden Konstrukt in ein handfestes, handlungspolitisches Konzept gewährleistet werden. Das übergeordnete Ziel einer theoriegestützten Konzeptualisierung der Prävention liegt in der Formulierung von Faktoren, die für das Zustandekommen und den Erfolg präventiver Diplomatie bestimmend sind. Die Untersuchung orientiert sich an der folgenden, erkenntnisleitenden Frage:

Wie sieht das politische Konzept präventiver Diplomatie aus und wie kann mit Mitteln der Prävention eine militärische Austragung von Konflikten verhindert werden.

Aufgrund der eingangs dargestellten Zielsetzung wird die Leitfrage anhand dreier Unter-Leitfragen untersucht, die sich an den Teilaspekten Konzept, Akteure und Instrumente ausrichten. Ohne detaillierte Kenntnis darüber, was Prävention bedeutet und welchen Akteuren, welche potentiellen Handlungsoptionen (verstanden als die Wahl potentieller, präventiver Instrumente) zur Verfügung stehen, kann die erkenntnisleitende Frage nicht hinreichend beantwortet werden. Die Unter-Leitfragen lauten:

- 1. Auf welchen Prämissen basiert präventive Diplomatie?**
- 2. Wer agiert im Rahmen präventiver Diplomatie?**

3. Welche Instrumente, Mittel und Verfahren präventiver Diplomatie stehen den Akteuren zur Verfügung?

Im Vordergrund der ersten Frage steht eine terminologisch-konzeptionelle Analyse des Präventionsbegriffes. In diesem Rahmen werden gängige Präventionskonzepte vorgestellt und auf ihre Schwächen und Stärken hin untersucht. Das anvisierte Ziel liegt sowohl in einer genauen Bestimmung des Präventionsgegenstandes als auch in der Formulierung einer „griffigen“ Präventionsdefinition, um eine zügige Operationalisierung durch potentielle Akteure zu ermöglichen.

Die zweite Frage zielt auf eine genaue Identifizierung der Akteure präventiver Diplomatie. Um Aussagen darüber zu treffen, welche Akteure wann zur Übernahme präventiver Tätigkeit am relativ besten prädestiniert sind, werden durch komparativ-deskriptive Analysen ihre Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Im Vordergrund steht die Handlungsmotivation der Akteure. Vor dem Hintergrund des präskriptiven Erkenntnisinteresses wird untersucht, wann potentielle Akteure präventiv agieren und ob ihre Motivation durch exogene Faktoren generiert werden kann. In diesem Kontext wird untersucht, ob seit Beginn der Präventionsdebatte die Akteure neue präventive Instrumente schufen oder institutionalisierten. Im letzten Schritt erfolgt eine Einschätzung der internationalen Akzeptanz präventiver Diplomatie. Sie ist für die Generierung der Handlungsmotivation von zentraler Bedeutung.

Die dritte Frage konzentriert sich auf eine deskriptiv-analytische Untersuchung von Instrumenten, Verfahren und Methoden präventiver Diplomatie, auf die Akteure im Rahmen präventiver Strategien zurückgreifen können. Das Augenmerk richtet auf die Stärken und Schwächen der einzelnen Instrumente, auf die Vorbedingungen ihrer Implementierung und auf die Frage nach ihrer Effizienz. In diesem Kontext wird untersucht, zu welchem Zeitpunkt des Konfliktes, welche Instrumente der Prävention besonders erfolgversprechend sind. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, ob Steuerungsmechanismen zur Koordinierung der unterschiedlichen Instrumente existieren oder die politische Praxis die Initiierung institutioneller Steuerungsmechanismen erfordert.

Synoptisch formuliert: Die Beantwortung der Leitfrage erfordert die Analyse der drei Unter-Leitfragen, denen jeweils eines der drei Hauptkapitel gewidmet wird. Die erste Frage ist theoretisch angelegt und zielt auf eine genaue terminologisch-konzeptionelle Analyse des Präventionsbegriffes. Die zweite und dritte Frage sind deskriptiv-analytischer Natur. Im

Vordergrund steht die Bestimmung präventiv agierender Akteure und der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente.

I.II.I. Vorgehensweise

In methodologischer Hinsicht basiert die Arbeit auf qualitativ-analytischen Ansätzen und ist empiriebasierenden Beiträgen zuzurechnen.³⁸ Im Zentrum der Untersuchung stehen induktive Verfahren. Im Gegensatz zur streng empirischen Herangehensweise, die auf einer systematischen Datenerhebung und Datenauswertung basiert, wird empirisches Datenmaterial lediglich illustrierend, zur Unterstützung der Argumentationsstrategie eingesetzt, nicht aber im Sinne einer systematischen Überprüfung der Hypothesen. Die Auswahl der zugrundeliegenden Methoden begründet sich im Erkenntnisinteresse, das eine Verbindung zwischen Theorie (Konzeptualisierung) und Praxis anstrebt. Das Interesse der Verfasserin richtet sich auf die Schnittstelle dieser beiden Dimensionen präventiver Diplomatie, da hier die eigentliche Schwäche des präventiven Konzeptes liegt: Die Beste präventive Strategie ist nutzlos, wenn sie in der politischen Praxis nicht operationalisiert werden kann, sei es, weil der Wille der Akteure zur Handlung fehlt oder die implementierten Instrumente nicht der Konfliktsituation entsprechen. In operativer Hinsicht manifestiert sich diese Schwäche an der in der Präventionsforschung viel zitierten Lücke zwischen „*early warning*“ und „*early action*“. Eine Versöhnung zwischen der theoretisch-konzeptionellen und der praktischen Dimension ist erforderlich, wenn die internationale Gemeinschaft zukünftig frühzeitig und effektiv in schwelende Konflikte eingreifen soll.

Die Untersuchung der ersten Dimension (Theorie/Konzept) basiert sowohl auf einer genauen terminologischen Bestimmung des Präventionsbegriffes als auch auf der Analyse politischer Institutionen, Akteure, Instrumente und Prozesse. Die Untersuchung der zweiten Dimension ist praxisorientiert und fusst auf komparativen Fallstudien. Die Auswahl der Fallstudien wird unter dem Kriterium der Verallgemeinerungsfähigkeit getroffen. Hierbei handelt es sich um Mazedonien, Estland/Lettland und Ruanda. Die theoretischen und praktischen Dimensionen werden jedoch nicht separat behandelt, sondern sind interdependent angelegt. So wird anhand der auf Basis der Fallstudien generierten Thesen einerseits die Konzipierung des Präventionswesens, ihrer Akteure und Instrumente vorgenommen. Andererseits dienen die

³⁸ Zur Unterscheidung von theoretischen, empirischen und empiriebasierenden Herangehensweisen vergleiche **Aleman**, Ulrich (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methode. Grundwissen für Studium und Forschung*, Opladen 1995, S. 24ff.

Thesen der Formulierung von Faktoren, die für das Zustandekommen und den Erfolg präventiver Diplomatie bestimmend sind.

Im Einklang mit dem Erkenntnisinteresse und einer damit einhergehenden Unterteilung der Analyse an den Unter-Leitfragen werden die Teilaspekte Konzept, Akteure und Instrumente einzeln untersucht. Den Analyseeinheiten werden spezifische, abhängige Variablen zugrundegelegt. Dieses Vorgehen rechtfertigt das Erkenntnisinteresse, das über die Beantwortung der Leitfragen die Formulierung von Minimalbedingungen erfolgreicher Prävention anstrebt. In einem letzten Schritt werden die drei Komponenten zu einem einheitlichen Modell zusammengeführt, das die Formulierung eines Minimalkataloges von Bedingungen einer effektiven Operationalisierung des präventiven Konzeptes anstrebt.

危機

Kiki: Japanisches Schriftzeichen für Krise:
Setzt sich zusammen aus den Zeichen Angst/Misstrauen und Chance

1. Prävention: Das politische Konzept der Vorbeugung

Das folgende Kapitel untersucht vor dem Hintergrund der ersten Unter-Leitfrage das Konzept präventiver Diplomatie. Zu diesem Zweck wird einleitend eine Fallstudie skizziert, auf deren Grundlage Thesen generiert werden. Ihre qualitative Herleitung dient der Formulierung eines praxisorientierten, theoriegestützten, präventiven Ansatzes.

1.1. Fallbeispiel Mazedonien³⁹

Der Präzedenzfall Mazedonien ist eines der wenigen Beispiele, in denen präventive Massnahmen, verstanden als frühzeitige Reaktionen auf sich anbahnende Krisen, lanciert wurden. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen stationierte die internationale Gemeinschaft präventiv Truppen an den Grenzen eines Staates, um ein Übergreifen externer Konflikte auf sein Territorium zu verhindern.

Die neuere Entwicklung in Mazedonien, die zu Beginn des Jahres 2001 fast in einem Bürgerkrieg mündete, ist nicht Gegenstand der Arbeit. Das Augenmerk richtet sich primär auf die Zeit der Stationierung der UNPROFOR an den Grenzen Mazedoniens. Folgende Aspekte stehen im Zentrum der Untersuchung: Ausarbeitung von Konzepten, auf denen präventive Diplomatie basiert; Identifizierung der Handlungsmotive und Beweggründe von Akteuren, die das erste präventive Engagement der internationalen Gemeinschaft ermöglichten. Das Erkenntnisinteresse, das Anhand der Fallstudie die Erklärung des politischen Konzeptes der Prävention anstrebt, rechtfertigt die vorgenommene zeitliche und inhaltliche Einschränkung.

1.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs

Im Zuge des Zerfalls des jugoslawischen Staates in selbständige Republiken entschloss sich Mazedonien nach einem Referendum vom 8. September 1991 für einen Austritt aus der jugoslawischen Föderation. Mazedonien folgte mit dieser Entscheidung Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina, die bereits im Juni respektive Oktober des gleichen Jahres ihre Unabhängigkeit proklamierten. Die offizielle Unabhängigkeitserklärung wurde am 20. November ausgesprochen und beendete eine lange Zeit der Usurpation Mazedoniens durch benachbarte Mächte.

³⁹ Aufgrund der nach wie vor nicht geklärten Namensfrage wird Mazedonien im Fachjargon als *Former Yugoslav Republic of Macedonia* bezeichnet. Gängig ist der Gebrauch des Akronyms FYROM.

Bereits im 14. Jahrhundert erlangten die Osmanen die Herrschaft über das Gebiet des heutigen Mazedoniens. Nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches im Zuge der Balkankriege 1912/13 kämpften Serben, Griechen und Bulgaren um die Vorherrschaft in Mazedonien. Dieses Zerren um regionale Hegemonie endete in der Aufteilung Mazedoniens. Im Frieden von Bukarest im Jahre 1913 wurde Serbien Vardar-Mazedonien, Griechenland Ägäis-Mazedonien und Bulgarien Pirin-Mazedonien zugesprochen. Vardar-Mazedonien wurde 1918 dem neu gegründeten Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen zugeschlagen und als „Südserbien“ (Vardarska banovina) deklariert. Als Schöpfer des heutigen Mazedoniens gilt Tito, der nach dem Zweiten Weltkrieg dem Gebiet den Status einer autonomen Teilrepublik verlieh und die Bewohner einheitlich Mazedonier nannte. Auf diesem Weg bemühte sich Tito um die Kreierung einer nationalen Identität, wie sie bis dahin in Mazedonien nicht vorhanden war. Mit dieser Massnahme wollte er einerseits ein Gegengewicht zu Serbien in der jugoslawischen Föderation schaffen, andererseits auch den bulgarischen Ansprüchen auf Mazedonien entgegenwirken.⁴⁰ Unter der Führung Titos und unter dem Einfluss der disziplinierenden Wirkung des Ost-West-Konfliktes verharrte der Balkan nach 1945 im Status quo. Erst Titos Tod 1980 setzte den Vielvölkerstaat in Bewegung. Zusätzliche Schwächung erfuhr die jugoslawische Föderation durch ökonomische Schwierigkeiten, die in den 80er Jahren in eine ernsthafte wirtschaftliche Krise⁴¹ mündeten, die schleichend in eine politische überging. Diese Entwicklung wurde von einer moralischen Krise begleitet, die die innere Erosion der jugoslawischen Gesellschaft vorantrieb. Ihre Gründe waren vielfältiger Natur.

„Its numerous causes have deep historical roots. But in an ideological society such as ones, the moral crisis has essentially been caused by the ideological crisis, by the failure of the ideological programme of the revolution, by the deviations from avowed socialist goals and principles, by a discrepancy between word and deed on the part of the political leadership, by an imperfect legal order, by an inferior privileges, by moral conformism and reward of careerism, by an absence of free and open criticism of trends, ideas, people in official positions in short, by a lack of democratic public opinion which would act as a effective conscience of society.“⁴²

⁴⁰ Vgl. **Moeller**, Wolfgang, *Makedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen*, in: **Matthies**, Volker (Hrsg.), *Der gelungene Frieden*, a.a.O., S. 280f.; **Munuera**, Gabriel, *Preventing Armed Conflicts in Europe: Lessons from Recent Experiences*, Chaillot Papers 15./16. Juni 1994, S. 40. Eine Einführung in die „mazedonische Frage“ gewähren **Libal**, Wolfgang, *Mazedonien zwischen den Fronten - Junger Staat mit alten Konflikten*, Wien; Zürich 1993; **Giannakos**, Symeon, *Domestic Priorities and Conflict Resolution in Southeastern Europe: The Macedonian Dispute*, in: **Ehrhart**, Hans-Georg/**Schnabel**, Albrecht (Hrsg.), *The Southeast European Challenge: Ethnic Conflict and the International Response*, Baden-Baden 1999, S. 65-82, hier: S. 65f.; **Pettifer**, James, *The New Macedonian Question*, in: *International Affairs*, Volume 68, Number 3, July 1992, S. 475-485, hier: S. 476f.; **Barker**, Elisabeth, *The Origins of the Macedonian Question*, in: **Pattifer**, James (Hrsg.), *The New Macedonian Question*, London; New York 1999, S. 3-14.

⁴¹ Zwischen den Jahren 1981-1985 betrug das Wachstum der jugoslawischen Wirtschaft lediglich 0.6 Prozent des Bruttosozialproduktes, wodurch Jugoslawien weltweit zu den am wenigsten wirtschaftlich erfolgreichen Ländern gehörte. Vgl. **Trifunovska**, Snežana (Hrsg.), *Former Yugoslavia Through Documents from Dissolution to the Peace Settlement*, The Hague; Boston; London 1999, S. 4f.

⁴² Ebd., S. 19.

Dem Fall der Berliner Mauer folgte der sich abzeichnende Staatszerfall. Die „mazedonische Frage“ wurde durch die geopolitischen Umbrüche von 1990 aufs Neue gestellt, als der gewaltvolle Zerfall Jugoslawiens die Teilrepubliken in die Freiheit „zwang“. Zwar bemühte sich der mazedonische Präsident Kiro Gligorov bis Ende Juni 1991 um eine gesamtjugoslawische Lösung, doch den innerjugoslawischen, zentrifugalen Kräften konnte kein Einhalt geboten werden: Aggression Serbiens, Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens sowie eine allgemeine Schwächung der Bundesregierung trieben die mazedonische Unabhängigkeit voran.

Von Beginn an sah sich der junge Staat mit ökonomischen und politischen Problemen konfrontiert, da Mazedonien zu den wirtschaftlich schwächsten Republiken gehörte, seine Wirtschaft zu 60% auf Jugoslawien ausgerichtet war und seine Bevölkerungsstruktur sich durch Multiethnizität auszeichnete.⁴³

Der Verhandlungsstärke Gligorovs und strategischen Erwägungen Serbiens ist zu verdanken, dass der Abspaltungsprozess friedlich verlief. Zwar vermochte Gligorov durch geschicktes Vermitteln die auf dem Territorium Mazedoniens stationierte Jugoslawische Volksarmee (JVA, 30.000 Soldaten) zum friedlichen Abzug zu bewegen, doch das konziliante Verhalten Serbiens erklärte sich daraus, dass sich Belgrad zu diesem Zeitpunkt bereits in einem Zweifrontenkrieg befand. Ein weiterer Kriegsherd hätte unkalkulierbare aussenpolitische und militärische Risiken nach sich gezogen, insbesondere vor dem Hintergrund eines offensichtlichen amerikanischen Interesses an der Stabilität Mazedoniens und eines sich immer deutlicher abzeichnenden amerikanischen Willens zur Implementierung härterer Massnahmen, sollte der Konflikt auf das strategisch wichtige Skopje übergreifen. Ein weiterer Grund für den friedlichen Verlauf ist darin zu sehen, dass die jugoslawische Armee bei ihrem Rückzug alles militärische Gut mitnahm (oder zerstörte, wenn sie es nicht mitnehmen konnte) und Mazedonien zu einem Zeitpunkt, als auf dem Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien bereits der Bürgerkrieg tobte, quasi ohne Armee und damit effektive Verteidigungskapazitäten zurückliess. Durch diese Taktik der Schutzlosigkeit spekulierte Belgrad, dass Skopje früher oder später um serbischen Schutz ersuchen würde, um sich der Ansprüche seiner Nachbarstaaten zu erwehren.⁴⁴

⁴³ Vgl. **Mircev**, Dimitar, *Engineering the foreign policy of a new independent state: The Case of Macedonia*, in: **Pettifer**, James (Hrsg.), a.a.O., S. 201-225, hier: S. 202; **Libal**, Wolfgang, a.a.O., S. 114f.

⁴⁴ Vgl. **Libal**, Wolfgang/**Kohl**, Christine von, *Der Balkan. Stabilität oder Chaos in Europa*, Hamburg; Wien 2000, S. 102f.; **Gow**, James, *Triumph of the Lack of Will, International Diplomacy and the Yugoslav War*, London 1997, S. 9; **Mircev**, Dimitar, a.a.O., S. 209.

Trotz des friedlichen Weges in die Unabhängigkeit erwies sich die multiethnische, multilinguale und multikulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung als eine schwere Hypothek. Bei einer Totalbevölkerungsgrösse von lediglich 2.1 Millionen Einwohnern gehören 778.000 den im Lande lebenden sieben Minderheiten an: den Albanern, Türken, Roma, Serben, Armunen, muslimischen Mazedoniern und muslimischen Bulgaren.⁴⁵ Am potentiell konfliktreichsten kristallisierte sich die Beziehung zwischen den orthodox-slawischstämmigen und den muslimisch-albanischstämmigen Volksgruppen, die 66.5 Prozent (1.300.000) respektive 22.9 Prozent (443.000) der Gesamtbevölkerung ausmachen und die grössten Ethnien in Mazedonien manifestieren.⁴⁶ Da diese beiden Volksgruppen in quasi „Parallelgemeinschaften“ lebten und kaum interethnische Verbindungen eingingen, herrschte auf beiden Seiten tiefes Misstrauen vor. Diese Trennung manifestiert sich nach wie vor in den Siedlungsgebieten beider Gruppen. Die albanischen Wohngegenden konzentrieren sich auf Tetov (29.5% Bevölkerungsanteil), Skopje (25.5% Bevölkerungsanteil), Gostivar (15.7% Bevölkerungsanteil) und Kumanov (10.3% Bevölkerungsanteil). Die Atmosphäre zwischen den beiden Volksgruppen wurde zusätzlich dadurch vergiftet, dass die Albaner sich in allen gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen und erzieherischen Bereichen als benachteiligt ansahen und, bedingt durch ihre numerische Grösse, die Anerkennung als konstitutives, staatsbildendes Volk forderten. Der letzte Aspekt wog um so schwerer, als sie betonten, dass der ihnen mit anderen Ethnien zugebilligte Minderheitenstatus ihrem demographischen Gewicht nicht entspreche. „*Albaniens make up a separate nationality, and not a minority.*“⁴⁷ Die albanischen Forderungen wurden von der slawischen Bevölkerung mit Vorsicht betrachtet. Sie fürchteten, dass diese in separatistischen Strömungen oder in der Entstehung von Grossalbanien münden könnten. Eine weitere Sorge resultierte aus der Angst heraus, der auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik tobende Bürgerkrieg könnte via Kosovo das eigene Territorium erreichen oder die mazedonischstämmigen Albaner könnten den Kosovaren zur Hilfe eilen, sollten serbische Einheiten den Kosovo angreifen. Trotz des

⁴⁵ Vgl. **Raab**, Andreas, *Makedonien - ein Vielvölkerstaat*, in: **Kalbow**, Walter/**Quaden**, Heinrich (Hrsg.), Krieg und Frieden auf dem Balkan - Makedonien am Scheideweg?, Baden-Baden 2001, S. 17-25, hier: S. 19; **Ackermann**, Alice, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, A Relative Successful Case of Conflict Prevention*, in: Security Dialogue, December 1996, Vol. 27 (4), S. 409-424, hier: S. 410.

⁴⁶ Die Zahlen entstammen der 1994 unter den Auspizien der OSZE durchgeführten Volkszählung. Den Angaben zufolge setzen sich die restlichen 10.6 Prozent der mazedonischen Bevölkerung wie folgt zusammen: Türken 4% (77.000), Roma 2.3% (44.000), Serben 2% (39.000), Walachen 0.4% (8.500) und andere Minderheiten 1.9%. Allerdings muss angemerkt werden, dass rund 129.000 Personen - mehrheitlich Albaner - wegen ungeklärter Staatsangehörigkeit in der Statistik nicht berücksichtigt werden. Vgl. **C.Sr.**, *Dominanz der linken Kräfte in Mazedonien*, in: Neue Zürcher Zeitung, 17. November 1994.

⁴⁷ Vgl. **Libal**, Wolfgang, a.a.O., S. 124f.; **Dobrkovic**, Nina, *Yugoslavia and Macedonia in the Years 1991-6: From Brotherhood to Neighbourhood*, in: **Pattifer**, James (Hrsg.), a.a.O., S. 79-95, hier: S. 93; **C.Sr.**, *Mazedoniens ungelöste Minderheitenprobleme*, in: Neue Zürcher Zeitung, 13. April 1994.

friedlichen Abzugs der JVA wurden auch serbische Irredentismen befürchtet, die auf eine Expansion Serbiens zulasten Mazedoniens zielten.⁴⁸ Diese Angst vor Serbien wurde durch ambivalente Äusserungen Belgrads genährt. So soll Milosevic während eines Besuches des griechischen Aussenministers in Belgrad im November 1993 gesagt haben, dass sich das mazedonische Problem vielleicht ganz von allein lösen würde, da es bald nichts mehr zum Anerkennen gäbe. Bei anderer Gelegenheit schlug der serbische Diktator gar die Aufteilung Mazedoniens zwischen Belgrad und Athen vor.⁴⁹ Grund zur Sorge verhiessen auch die Streitigkeiten mit Bulgarien und Griechenland, die ob der Nationalitätsfrage entbrannten. Dieser verbal ausgetragene Konflikt zielte im Kern darauf, dass der von Skopje verfochtene Standpunkt der Existenz einer eigenständigen mazedonischen Nation von den Nachbarstaaten nicht anerkannt wurde. Vielmehr vertraten beide Länder die Auffassung von einer „künstlichen“ Schaffung der mazedonischen Nation durch Tito im Jahre 1944.⁵⁰ Zu besonderen Verstimmungen kam es in der Folge zwischen Skopje und Athen, das sowohl den Gebrauch althellenischer Symbole durch Mazedonien kritisierte (z.B. Stern von Vergina auf der mazedonischen Flagge, der im vierten Jahrhundert v. Ch. von Alexander dem Grossen gebraucht wurde; weisser Turm von Thessaloniki auf mazedonischen Münzen), als sich auch am Artikel 49 der Verfassung störte, der die Sorge der Regierung in Skopje um mazedonische Minderheiten in benachbarten Ländern zum Ausdruck brachte.⁵¹ Griechenland sah diese Formulierung als irredentistische Propaganda an, die auf expansionistischen Ambitionen fusste und explizit ihre offiziell nicht anerkannte slawische Minderheit anvisierte. Aus diesen Gründen verweigerte Athen vehement eine diplomatische Anerkennung Skopjes unter dem Namen Republik Mazedonien. Sosehr aber die Anerkennung unter dem Namen Mazedonien für die griechische Regierung als unmöglich galt, sowenig konnte Skopje auf die Bezeichnung Mazedonien in seinem Namen verzichten. Ein weitgehender Kompromiss diesbezüglich wäre einem politischen Selbstmord gleichgekommen und hätte potentiell zum Auseinanderbrechen des jungen Staates geführt.⁵² Giannakos spricht in diesem Kontext von einem Legitimierungsprozess, der auf der Existenz eines mazedonischen Territoriums und

⁴⁸ Vgl. **Munuera**, Gabriel, a.a.O., S. 46f.; **Ackermann**, Alice, a.a.O., S. 411.

⁴⁹ Vgl. **Ackermann**, Alice, a.a.O., S. 412f.

⁵⁰ Vgl. **Raab**, Andreas, a.a.O., S. 18f.

⁵¹ Die Scheinheiligkeit dieser Argumentation offenbart sich darin, dass der Artikel 108 der griechischen Verfassung Athen als Schutzmacht der „griechischen Diaspora“ bezeichnet. Die Praktizierung des gleichen Rechts wird Mazedonien jedoch verweigert, was auf andere Gründe der Blockade schliessen lässt. Vgl. **Pescatore**, Pierre, *Die Mazedonienfrage - ein judizielles Desaster*, in: Neue Zürcher Zeitung, 26./27. August 1995.

⁵² Vgl. **Giannakos**, Symeon, a.a.O., S. 73; **Dobrkovic**, Nina, a.a.O., S. 79; **ps.**, *Vor einem Dialog zwischen Athen und Skopje*, in: Neue Zürcher Zeitung, 20. Januar 1994.

einer mazedonischen Nation basierte und die Unabhängigkeit des Staates erst rechtfertigte.⁵³ Die Anerkennung einer eigenen nationalen Identität war ein zentrales Moment, um sich als von Serbien und Bulgarien unabhängige „Rasse“ zu definieren.

„In other words, without ethnic identity of their own, the Slav in Macedonia would revert back to the pre-World War II years when they were contested by Bulgarians as well as Serbians.“⁵⁴

Die Namensfrage gewann vor diesem Hintergrund an Bedeutung, da sie die territoriale Souveränität und nationale Eigenständigkeit erst rechtfertigte.

Ein Anstieg politischer Spannungen war vorprogrammiert, als die EU, aus Rücksicht auf ihren Mitgliedsstaat Griechenland, zu Beginn des Jahres 1992 verlauten liess, dass sie Mazedonien nicht unter diesem Namen anerkennen würde. Die Enttäuschung in Skopje wog um so schwerer, als die in Den Haag tagende *Badinter Commission* in ihrem Bericht vom 15. Januar des gleichen Jahres konstatierte, dass Mazedonien zusammen mit Kroatien und Slowenien die EU-Anerkennungskriterien erfülle und der Name Mazedonien keinerlei territoriale Ansprüche impliziere, in Folge jedoch nur Kroatien und Slowenien eine Anerkennung als souveräne Staaten erfuhren. Dieser Verbleib in der Grauzone der Legalität war katastrophal, da er sowohl den internen Unabhängigkeitsbestrebungen radikal-albanischer Kräfte Vorschub leistete als auch ein Übergreifen des Konfliktes aus Kroatien oder Bosnien wahrscheinlicher machte.⁵⁵

Die ohnehin durch innere und äussere Bedrohung angespannte politische Situation wurde zusätzlich durch die desolate wirtschaftliche Lage destabilisiert. Die erste Schliessung der südlichen Grenze verhängte Athen eigenmächtig bereits im Februar 1992. Im Juni des gleichen Jahres folgte das UN-Embargo gegen Serbien, was die mazedonische Nordgrenze verschloss. Der Ausfall der infrastrukturell gut ausgebauten Nord-Süd-Verbindung hatte zur Folge, dass Güter über Albanien und Bulgarien transportiert werden mussten. Da zwischen den beiden Staaten und Mazedonien jedoch keine durchgehende Bahnverbindung existierte, wurde die Versorgungssituation stark behindert. Auch mussten die Transporte eine grössere Distanz zurücklegen, was eine enorme Verteuerung zur Folge hatte, die die extrem schwache mazedonische Wirtschaft zusätzlich belastete.⁵⁶

⁵³ **Giannakos**, Symeon, a.a.O., S. 73.

⁵⁴ Ebd., S. 74.

⁵⁵ Vgl. **Mircev**, Dimitar, a.a.O., S. 208ff.

⁵⁶ Ebd., S. 209; **C.Sr.**, *Mazedoniens Kampf gegen Athens Willkür*, in: Neue Zürcher Zeitung, 25. Februar 1994.

1.1.2. Zustandekommen präventiver Handlungen in Mazedonien und ihre Voraussetzungen

Durch die Eskalation des Krieges auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien verdichteten sich Anzeichen für ein potentes Übergreifen des Konfliktes auf Mazedonien. Als multiethnischer Staat mit einer albanischen Minderheit von fast 23 Prozent erschien Skopje in besonderer Weise für ethnische Konflikte prädestiniert. Die Schreckensvisionen konzentrierten sich auf einen Aufstand der mehrheitlich albanischstämmigen Kosovaren in der vormals autonomen Teilrepublik gegen die serbischen Machthaber, welcher mit grosser Wahrscheinlichkeit entweder ein Zuhilfekommen oder ein direktes Eingreifen Albaniens auf Seiten des Kosovo provoziert hätte. Beide Szenarien hätten eine destabilisierende Wirkung auf Mazedonien gehabt. Ein weiteres *worst-case*-Szenario, besonders aus der Sicht der Europäer und Amerikaner, sah eine direkte Involvierung des EU- und NATO-Mitgliedslandes Griechenland. Aufgrund eigener Konflikte mit Skopje tendierte Athen, im Falle einer direkten Konfrontation Mazedoniens mit Serbien, zur Unterstützung Belgrads. Zusätzliche Brisanz erhielt dieser Aspekt durch eine potentielle Parteinahme der Türkei für die mazedonische Seite (Unterstützung der muslimischen Albaner), was eine Desintegration der NATO-Südflanke bedeutet hätte.⁵⁷

Zusammenfassend können vier potentielle Konfliktfelder aufgezeigt werden:

1. Massive wirtschaftliche Schwierigkeiten, die durch UN-Wirtschaftssanktionen und die griechische Blockadepolitik potenziert wurden;
2. Konfliktive inter-ethnische Beziehungen, insbesondere zwischen Mazedoniern und Albanern;
3. *Spillover*-Effekte aus dem Territorium der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien;
4. Angespannte nachbarschaftliche Beziehungen vor allem zu Griechenland und Serbien.

Vor diesem Hintergrund ist das Ersuchen um die Stationierung von Blauhelmsruppen auf dem Gebiet von Mazedonien zu verstehen, das der damalige Präsident Gligorov am 5. Oktober 1992 an den UN-Generalsekretär Boutros-Ghali richtete. Unterstützt wurde seine Bitte durch den Jugoslawienbeauftragten der Vereinten Nationen, Cyrus Vance, und den *Co-Chairman* der *International Conference on Former Yugoslavia*, Lord Owen. Auch die albanische Minderheit in Mazedonien favorisierte eine mögliche Stationierung einer internationalen Truppe, da sie sich von ihrer Präsenz Schutz vor dem offensiven Verhalten der mazedonischen Regierung erhoffte. Der Bitte Gligorovs wurde am 12. November entsprochen, worauf zwischen dem 28. November und dem 3. Dezember 1992 eine zwölf Mann starke Beobachtermission nach Mazedonien entsandt wurde, um die Bedingungen für einen möglichen Einsatz zu evaluieren. Auf der Grundlage ihrer Ergebnisse genehmigte der

Sicherheitsrat die Formation und Entsendung der UNPREDEP (*United Nations Preventive Deployment Force*), die ursprünglich als ein Teil der UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) konzipiert wurde. Die Umbenennung der Truppe erfolgte im März 1995, um die besondere Natur der Blauhelmtuppe in Mazedonien zu unterstreichen.⁵⁷

Die präventive Stationierung der UNPROFOR in Mazedonien erfolgte auf der Grundlage der Resolution 795, die der Sicherheitsrat am 11. Dezember 1992 verabschiedete. Als Begründung für die Mission wurde die Wahrscheinlichkeit eines Übergreifens des Krieges auf Mazedonien via Kosovo angegeben. Die Resolution hatte historischen Charakter, da nur wenige Monate nach der Veröffentlichung der „Agenda für den Frieden“, in der Boutros-Ghali das Instrumentarium präventiver Truppenstationierung (*preventive deployment*) vorstellte, dieses erstmalig implementiert wurde. In enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren sollte mit Hilfe der eher symbolischen Truppenstationierung ein Übergreifen des Konfliktes verhindert werden. Mit dieser Massnahme wollte die UN der gängigen Kritik entgegenwirken, wonach der Sicherheitsrat die Stationierung von Truppen zumeist erst dann anordne, wenn der Konflikt bereits ausgebrochen sei und die Blauhelme lediglich kurativ agieren können. Die Entsendung der Truppe erfolgte ausserordentlich zügig. Bereits im Dezember 1992 wurden 700 Mann benannt. Das sogenannte „*Nordic Bataillon*“ (NORDBAT-1) rekrutierte sich aus dänischen, finnischen, schwedischen und norwegischen Blauhelmen. Ihre eigentliche Stationierung erfolgte am 13./14. Februar 1993. Die Resolution 842 vom 18. Juni 1993 erlaubte eine weitere Aufstockung des bereits stationierten Kontingents um 315 US-Soldaten, die am 12. Juni eintrafen und durch die schnelle Umsetzung der Resolutionsvorgabe die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft und vor allem der USA zum präventiven Handeln manifestierten.⁵⁹

Die Stationierung der UNPROFOR erfolgte entlang der Grenze Mazedoniens zur Bundesrepublik Jugoslawien und zu Albanien. Eine spätere Autorisierung erlaubte die Aufstockung des UNPROFOR-Kontingents um zivile Beobachter, die sich hauptsächlich dem Monitoring sozialer und politischer Gegebenheiten widmeten und direkt dem Sondergesandten des Generalsekretärs berichteten. Ihrer Funktion nach verstand sich die

⁵⁷ Vgl. **Paulsen**, Thomas, *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994. Begrenztes Engagement und Konfliktdynamik*, Baden-Baden 1995, S. 142. Hinter Athens aktiver Sanktionspolitik gegenüber Skopje vermuten einige Autoren eine intendierte Destabilisierung Mazedoniens. Vgl. **Pescatore**, Pierre, a.a.O.

⁵⁸ Die Resolutionen 981 (1995), 982 (1995) und 983 (1995) des Sicherheitsrates vom 31. März 1995 sahen eine Ersetzung der UNPROFOR durch drei unabhängige, aber miteinander in Kontakt stehende Missionen vor. Auf dem Territorium Kroatiens wurde die *UN Confidence Restoration Operation* (UNCRO) implementiert, in Bosnien-Herzegowina die *UN Protection Force* (UNPROFOR) und in Mazedonien die *UN Preventive Deployment Force* (UNPREDEP).

⁵⁹ Vgl. **Ackermann**, Alice, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, a.a.O., S. 416; **Moeller**, Wolfgang, *Makedonien*, a.a.O., S. 289; **Gow**, James, a.a.O., S. 118f.; **Trifunovska**, Snežana (Hrsg.), a.a.O., S. 180.

Truppe primär als ein Frühwarnsystem, ihre Zielsetzungen waren militärischer und ziviler Natur.⁶⁰ Die militärische Komponente manifestierte sich in der Partizipation amerikanischer Soldaten an der Blauhelmission, die eine disziplinierende Wirkung auf die Konfliktparteien ausübte und der inneren Stabilität diene.

„It also has an additional deterrent function through its military component, which is partly American, whose symbolic task was the first involvement of the US Army on the territory of former Yugoslavia.“⁶¹

Die militärische Funktion der UNPROFOR bestand primär in der Verhinderung eines Übergreifens des Konfliktes auf Mazedonien. Allerdings schätzten von Beginn an externe Beobachter die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen serbischen Angriffs als niedrig ein. Munuera konstatiert diesbezüglich:

„Whatever Serbia's true position, there appears to be a consensus among analysts on the low probability of action from Belgrade on the southern term, given that the war is still raging in Bosnia-Herzegovina.“⁶²

Über ihre traditionelle *Peacekeeping*-Rolle hinaus diene die Truppe der Informationssammlung und fungierte als Rahmen für Gute Dienst, Mediationsinitiativen und für die Initiierung eines inter-ethnischen Dialoges. Das Mandat der UNPREDEP in Mazedonien endete am 28. Februar 1999. Die Volksrepublik China legte im Sicherheitsrat ihr Veto gegen eine weitere Verlängerung des Mandats ein - Skopje ging (aus finanziellen Erwägungen) diplomatische Beziehungen mit der Republik China auf Taiwan ein. Zum Zeitpunkt ihrer Auflösung zählte die Mission 1.049 Blauhelme, 35 Militärbeobachter und 26 Polizisten.⁶³

Die Mission demonstrierte, dass auch eine kleine, eher symbolische, präventive Truppenstationierung effektiv die Eskalation eines Konfliktes verhindern kann, wenn die Stationierung frühzeitig erfolgt, sich an einem klaren Mandat orientiert, starke Unterstützung zentraler Akteure erfährt, von glaubhaften Sanktionsmassnahmen flankiert wird und im Hinblick auf die teilhabenden Akteure komplementär angelegt ist.

Auch im Rahmen der in Genf beheimateten *„International Conference on Former Yugoslavia“* bemühten sich die Vereinten Nationen seit 1991 um eine Stabilisierung Mazedoniens. Die Konferenz war primär auf dem Gebiet der Verhandlungsdiplomatie zu verankern. Besondere Erwähnung verdient die *„Working Group on Ethnic and National Communities and Minorities“*, die unter der Leitung Geert Ahrens bereits seit Oktober 1991

⁶⁰ Vgl. Ackermann, Alice/Pala, Antoni, *From Peacekeeping to Preventive Deployment: A Study of the United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, in: European Security, Vol. 5, No. 1, Spring 1996, S. 83-97, hier: S. 90ff.

⁶¹ Clément, Sophia, *Former Yugoslav Macedonia. The Regional Setting and European Security: Towards Balkan Stability?*, in: Pettifer, James (Hrsg.), a.a.O., S. 285-302, hier: S. 290.

⁶² Munuera, Gabriel, a.a.O., S. 51.

die Verbesserung der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Ethnien anstrebte, um dem Ausbruch interner Konflikte vorzubeugen. Die Arbeit der *Working Group* dominierte die spannungsreiche Beziehung zwischen Mazedoniern und Albanern, die es zu verbessern galt. Das Engagement hatte einen überwiegend mediativen Charakter in der Form von *shuttle-diplomacy*. Trilaterale Gespräche zwischen Vertretern beider Konfliktpartien und denen der *Working Group* zielten auf eine Ausbalancierung albanischer und mazedonischer Forderungen. Zunehmend rückte jedoch die Beziehung zwischen Mazedoniern und den serbischen Minderheiten in den Mittelpunkt, als befürchtet werden musste, dass Milosevic sie gegen die Zentralregierung in Skopje instrumentalisieren könnte. Im Rahmen der *Working Group* kam es zur Aushandlung der sogenannten „*Agreed Minutes*“ zwischen der mazedonischen Regierung und den lokalen Serben, die massgeblich zur Verbesserung der Beziehung beitrugen. Im Kern sah diese Vereinbarung eine Gleichstellung der mazedonischen Serben mit ethnischen Mazedoniern vor und sicherte den Serben kulturelle Programme, Religionsfreiheit und das Recht auf eigene Medien zu.⁶⁴

Das Mandat der UNPREDEP sah eine enge Kooperation mit der *Spillover-Monitoring-Mission* der KSZE⁶⁵ vor, die sich bereits seit September 1992 in Skopje aufhielt und deren Mandat bis zum heutigen Tag andauert (Stand April 2003). Zu diesem Zweck wurden häufig Konsultationen zwischen dem Missionsleiter und dem Kommandeur der UNPROFOR-Einheit geführt. Folgende sechs Aufgabenbereiche gehören zum Kern der Mission:⁶⁶

1. Continue dialogue with the Government Authorities of the Host Party;
2. Establish contacts with representatives of political parties and other organizations, and with ordinary citizens;
3. Conduct trips to assess the level of stability and the possibility of conflict and unrest;
4. Engage in other activities compatible with the CSCE goals of the Mission as defined above;
5. Maintain a high profile in the country;
6. In case of incidents, assist in establishing the facts.

Das Aufgabengebiet verdeutlicht, dass sich die Arbeit der KSZE auf die interne Dimension des Konfliktes konzentrierte und primär Monitoring und Mediation ins Zentrum ihrer präventiven Strategien stellte. In Rahmen des Monitoring wurden Informationen gesammelt, um die Eskalationsträchtigkeit der Situation vor Ort und in der Umgebung (besonders Kosovo) einzuschätzen. Durch enge Kooperation mit dem Sanktionskoordinator der EG

⁶³ Vgl. UNPREDEP, http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_r.htm.

⁶⁴ Vgl. Ackermann, Alice, a.a.O., S. 415; Munuera, Gabriel, a.a.O., S. 55; Trifunovska, Snežna (Hrsg.), a.a.O., S. 943f.

⁶⁵ Die Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde am 1. Januar 1995 im Zuge des Institutionalisierungsprozesses in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt.

⁶⁶ *Mission Survey. The OSCE Spillover Monitoring Mission to Skopje*, <http://www.osce.org/publications/survey/survey01.htm>.

wurden die Auswirkungen der Sanktionen auf Mazedonien evaluiert. Im Rahmen von Vermittlung und Guten Diensten bemühte sich die KSZE um die Verbesserung der Kommunikation zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gemeinschaften. Die personelle Stärke der Mission erstreckte sich regulär auf 8 KSZE-Mitarbeiter, in Zeiten der Krise konnte ihre Anzahl jedoch aufgestockt werden.⁶⁷ Verstärkt wurde das Engagement der KSZE durch die Entsendung des *High Commissioners on National Minorities* (HCNM), Max van der Stoel, der die wichtigste Instanz der KSZE bei der Prävention ethnisch bedingter Konflikte ist. Zwischen Oktober 1993 und November 1995 besuchte dieser in regelmässigen Abständen Skopje, um zwischen den unterschiedlichen Minderheiten zu vermitteln. Das Ziel seiner Vermittlungsinitiativen lag in der Schaffung von Bedingungen, die ein friedliches Zusammenleben der unterschiedlichen Ethnien ermöglichen sollten. Seine mediativen Bemühungen sind dem Bereich der Erleichterung (*Facilitation*) zuzurechnen.⁶⁸ Die Präsenz der KSZE war massgeblich für den reibungslosen Verlauf der 1994 durchgeführten Parlamentswahlen und der im gleichen Jahr durchgeführten Volkszählung verantwortlich.

Das schnelle und intensive Engagement der KSZE im Mazedonien gewann vor dem Hintergrund der europäischen Untätigkeit, die durch das griechische Veto in wichtigen Entscheidungsgremien verursacht wurde, an Bedeutung. Zwar führte die einseitige Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch Athen zur öffentlichen Kritik der übrigen EU-Mitglieder, doch bedauerlicherweise folgten den scharfen Worten keine Taten. Eine Klage der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die griechische Blockadepolitik im Juni 1994 erreichte keine einstweilige Verfügung, wodurch die Hoffnung auf eine schnelle Lösung des Problems schwand.⁶⁹

Auch wenn der EU zum Zeitpunkt der akuten Krise wenig Handlungsspielraum blieb, dürfen aus langfristiger Perspektive nicht die Attraktivität einer späteren Aufnahme in die EU und wirtschaftliche Hilfsmassnahmen unterschätzt werden, die sich durchaus als Druckmechanismen eigneten und eine disziplinierende Wirkung auf Mazedonien und ihre Nachbarstaaten ausübten. Munuera konstatiert diesbezüglich:

⁶⁷ Vgl. **Wenig**, Marcus, *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, Berlin 1996, S. 250; **Clément**, Sophia, *Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia*, Chaillot Papers 30, December 1997, S. 25; **Ackermann**, Alice/**Pala**, Antoni, a.a.O., S. 94f.. Während der Krise in Mazedonien zu Beginn des Jahres 2001 wurde die Zahl der Missionsmitarbeiter auf 16 aufgestockt. Zusätzlich wurden temporär 72 *international confidence-building monitors*, 10 *international administrative staff*, 60 *police advisers* und 17 *police trainers* verpflichtet. Vgl. *Mission Survey*, a.a.O.

⁶⁸ Vgl. **Ackermann**, Alice, a.a.O., S. 417; **Clément**, Sophia, *Former Yugoslav Macedonia*, a.a.O., S. 293f.

⁶⁹ Vgl. **Kum.**, *In Mazedonien fürchtet man sich vor einer griechisch-serbischen Zusammenarbeit*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04. März 1994; **ps.**, *Keine einstweilige Verfügung gegen Athen*, in: Neue Zürcher Zeitung, 1. Juli 1994.

„The power of attraction of the European Union and the limited capabilities of countries that are potential parties to a conflict in connection with FYROM may have played a role as well. Albania, FYROM and Bulgaria are all to some extent rather weak states which badly need Western assistance and long for integration in Western forums, mainly the EU. This objective provides a strong indirect incentive to compromise.“

Wie wichtig die wirtschaftliche Entwicklung für die nachhaltige Stabilisierung der Region ist, beweist der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Die wirtschaftliche Entwicklung stärkt demokratische und rechtsstaatliche Kräfte und ermöglicht einen erneuten Aufbau leistungsfähiger Mittelschichten in Nachkriegs- und Transitionsstaaten.

Das Engagement der UNO und der KSZE/OSZE in Mazedonien erfuhr starke Unterstützung durch die Administrationen Bushs und Clintons. Washington sprach bereits kurz nach der Unabhängigkeit Mazedoniens Warnungen an die serbischen und albanischen Präsidenten Milosevic und Barisha aus, um ihre unlautere Intervention in Skopje zu verhindern. Neben der personellen Unterstützung der UNPROFOR durch US-Blauhelme bemühte sich Washington um die Verbesserung der Beziehungen zwischen Athen und Skopje. Das Engagement wurde nach der Verhängung eines einseitigen Wirtschaftsembargos durch Griechenland im Februar 1992 intensiviert. Das starke Interesse Amerikas an Mazedonien resultierte primär aus geostrategischen Erwägungen: Die Destabilisierung der NATO-Südflanke durch einen direkten Konflikt zwischen Griechenland und Türkei sollte verhindert werden.⁷⁰

Vervollständigt wurde das Repertoire präventiver Aktivitäten durch zahlreiche NGOs, die sich auf der *grass-root*-Ebene um Demokratisierung, interethnische Versöhnung und Entwicklungshilfeprojekte bemühten. Zu weiteren Schwerpunkten ihrer Arbeit gehörte die Demokratisierung der Medien und die Ausbildung albanischer Lehrer, deren geringe Anzahl sich als Streitfaktor zwischen Albanern und Mazedoniern herauskristallisierte.⁷¹

Die Aufnahme Mazedoniens in die UNO erfolgte erst im April 1993 (Resolution 817). Allerdings sah der von der EU und UN ausgearbeitete Vorschlag aus Rücksicht auf Griechenland die Anerkennung Mazedoniens unter dem provisorischen Namen „*Former Yugoslav Republic of Macedonia*“ (FYROM) vor. Der Name soll solange beibehalten werden, bis zwischen Skopje und Athen eine endgültige Einigung in der Namensfrage erfolgt.

⁷⁰ Ackermann, Alice, a.a.O., S. 418.

⁷¹ Vgl. Clément, Sophia, *Former Yugoslav Macedonia*, a.a.O., S. 290.

Die offizielle Anerkennung durch die UNO war für Mazedonien von existenzieller Bedeutung, da sie Mazedonien die Mitgliedschaft in der Weltbank, im IWF und später auch in der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) ermöglichte und auf diesem Weg den Zugang zu Krediten gewährte. Doch auch die UN-Mitgliedschaft änderte nichts am griechischen Veto innerhalb europäischer Institutionen, was Skopje weiterhin den Zutritt in die OSZE und die Hilfsfonds der EU verwehrte. Auch hatte das von Griechenland im Februar 1992 unilateral verhängte Wirtschaftsembargo horrenden Auswirkungen auf die mazedonische Wirtschaft, der auf diesem Wege monatlich 40 Millionen Dollar verloren gingen.⁷² Erst weitere, intensive Vermittlungsbemühungen von Cyrus Vance (UNO) und Matt Nimetz (USA) führten schliesslich am 12. September 1995 zur Unterzeichnung eines Interimsabkommens zwischen Skopje und Athen zur Verbesserung ihrer Beziehungen. Die Strategie der beiden Vermittler basierte von Beginn an auf der Ausübung von Druck auf beide Seiten, um sie im Rahmen von Verhandlungen zu Konzessionen zu bewegen. Diese Haltung unterschied sich stark von der europäischen Herangehensweise, die auf die Aufhebung des Embargos als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen zwischen Athen und Skopje pochte und auf diesem Weg eine rasche Lösungsfindung verschleppte.⁷³ Das von Vance und Nimetz ausgehandelte Interimsabkommen zielte auf die Lösung des bilateralen Konfliktes, indem es direkt die Rechte von Minderheiten und den Artikel 49 der mazedonischen Verfassung ansprach und den Unterzeichnern das Versprechen abnahm, auf die Beanspruchung kultureller Symbole zu verzichten, die expansionistische Ambitionen vermuten liessen oder das kulturelle Eigentum der Gegenseite verletzten. Auch die Unantastbarkeit existierender Grenzen wurde im Abkommen verankert, das gleichzeitig jedweder Unterstützung zugunsten eines Dritten, der sich anschicken sollte diese zu verletzen, eine Absage erteilte. Parallel dazu verpflichtete sich Athen zur Aufgabe seiner Blockadepolitik, die bis dahin die Integration Mazedoniens in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen Europas verhinderte. Die Aufhebung der griechischen Wirtschaftssanktionen erfolgte am 15. Oktober 1995. Artikel 5 des Interimsabkommens sah darüber hinaus vor, dass sich Mazedonien und Griechenland unter den Auspizien der Vereinten Nationen weiterhin um eine dauerhafte Lösung der Namensfrage bemühen sollten, die das provisorische Akronym FYROM zukünftig ersetzen soll.⁷⁴ Auf diesem Weg konnte Mazedonien endlich Mitglied der OSZE (Aufnahme am 13. Oktober 1995) und des

⁷² Vgl. **Mircev**, Dimitar, a.a.O., S. 216f.; **Ackermann**, Alice, a.a.O., S. 418.

⁷³ Vgl. **ps.**, *Amerikanische Vermittlung im Mazedonien-Streit*, in: Neue Zürcher Zeitung, 31. März 1994; **ps.**, *Die Uno-Vermittlung in der Mazedonienfrage*, in: Neue Zürcher Zeitung, 21. April 1994.

⁷⁴ **Giannakos**, Symeon, a.a.O., S. 81f.

Europarats (Aufnahme am 9. November 1995) werden und am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (Aufnahme am 15. November 1995) partizipieren.

Einen stabilisierenden Effekt auf die Entwicklung Mazedoniens hatte darüber hinaus der Abschluss des Dayton-Friedensabkommens im Dezember 1995, der massgeblich zur Beruhigung der Region beitrug. Für Skopje besonders wertvoll war die Suspendierung der UN-Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro im November, da das internationale Embargo den Handel mit Serbien und den mittel- und westeuropäischen Ländern verhinderte. Gemäss den Angaben des damaligen mazedonischen Entwicklungsministers Zuta verursachten die internationalen und griechischen Sanktionsmassnahmen Schäden in Höhe von 4 Milliarden US-Dollar.⁷⁵

Erleichtert, vielleicht sogar erst ermöglicht, wurde das intensive und umfassende Engagement der internationalen Gemeinschaft in Mazedonien durch die überaus günstigen Bedingungen vor Ort. Innerhalb des jungen Staates herrschte ein breiter Wille, ein Übergreifen des Konfliktes zu verhindern, der sich im Ersuchen des Präsidenten um eine frühzeitige Truppenstationierung entlang mazedonischer Grenzen manifestierte und einem potentiellen UN-Engagement den Weg öffnete (Moeller betont in diesem Zusammenhang, dass die Truppenstationierung eine lediglich äussere Sicherung Mazedoniens betraf, wodurch die innere Souveränität nicht berührt wurde). Als weitere positive Faktoren endogener Natur lassen sich das niedrige Gewaltniveau in Mazedonien und die geringe Wahrscheinlichkeit eines Grossangriffs von aussen attestieren, da die Eskalationsgefahr in erster Linie aus einer internen Destabilisierung resultierte.⁷⁶ Von Beginn an bemühte sich Gligorov persönlich um eine Stärkung der fragilen, inneren Stabilität. In diesem Kontext strebte er eine Annäherung zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen an und forcierte eine inter-ethnische Machtteilung. Die Responsivität seiner Politik offenbarte sich 1994 am Wahlerfolg gemässigter Kräfte, die nationalistisch orientierten Parteien, wie der VMRO-DPMNE (*Internal Macedonian Revolutionary Organization - Democratic Party for Macedonian National Unity*), die sich noch bei den Parlamentswahlen 1990 als stärkste Partei präsentierte, eine Absage erteilten. Die Koalition *Alliance for Macedonia*“, die sich aus der SDUM (*Social Democratic Union of Macedonia*), der SP (*Socialist Party*) und der LP (*Liberal Party*) zusammensetzte, bildete unter der erneuten Präsidentschaft von Gligorov zusammen mit der

⁷⁵ Vgl. **Ht.**, *Mazedonien hofft auf Europa*, in: Neue Zürcher Zeitung, 1. Februar 1996.

⁷⁶ Vgl. **Moeller**, Wolfgang, a.a.O., S. 284; **Clément**, Sophia, *Conflict Prevention in the Balkans*, a.a.O., S. 28f.; **Paulsen**, Thomas, a.a.O., S. 143.

gemässigten PDD (*Albanian Party for Democratic Prosperity*) und anderen kleineren, ethnischen Parteien die Regierung.⁷⁷

1.1.3. Bilanz

Zusammenfassend kann die symbolische Stationierung von UN-Truppen als überaus erfolgreich bezeichnet werden, da sie ein Übergreifen der jugoslawischen Nachfolgekriege auf das mazedonische Territorium verhinderte und eine stabilisierende Wirkung nach innen hatte. Das intensive Engagement der OSZE, der UNO, diverser NGOs und nicht zuletzt der USA befreite die internationale Gemeinschaft aus der Zuschauerrolle, die sie noch in Bosnien innehatte. In vielerlei Hinsicht wichtiger ist jedoch die Signalwirkung, die von diesem Engagement ausging. In Mazedonien bewies die internationale Gemeinschaft, dass sie sowohl den politischen Willen als auch die notwendigen Instrumente aufbringen konnte, um einer militärischen Austragung von Konflikten vorzubeugen. Insbesondere dann, wenn unterschiedliche Akteure ihr Vorgehen koordinieren und auf allen gesellschaftlichen Ebenen agieren. Die frühzeitige, präventive, koordinierte und komplementäre Vorgehensweise unterschiedlichster Akteure bewahrte Mazedonien vor weitgehender innerer Destabilisierung und externer Bedrohung. Clément spricht in diesem Kontext von einem *„textbook example of conflict prevention“*.⁷⁸ Eine mobilisierende Wirkung auf die Handlungsbereitschaft der internationalen Akteure hatte das grosse Interesse der Weltöffentlichkeit an Mazedonien, das durch die politische Untätigkeit und ihre dramatischen Folgen in Bosnien-Herzegowina verursacht wurde. Dieser Druck der Öffentlichkeit harmonisierte mit dem präventiven Handlungswillen innerhalb des Sicherheitsrates, mit seiner Bemühung, um die Verhinderung eines zweiten Bosniens und einem starken geostrategischen Interesse der USA und der Europäer an Mazedonien. Nicht nur die Sorge um Frieden zwischen den NATO-Partnern war dabei ausschlaggebend, sondern auch die strategisch wichtige Lage Mazedoniens. Sowohl die wichtigsten Nord-Süd-Verbindungen von Belgrad nach Thessaloniki als auch die West-Ost-Verbindung von der Adria nach Istanbul führen durch mazedonisches Territorium. Die Europäer fürchteten darüber hinaus die Entstehung eines grossflächigen Balkankonfliktes durch eine Involvierung Mazedoniens, der zu einem totalen wirtschaftlichen Kollaps und einem daraus resultierenden Flüchtlingsproblem hätte führen können, dem es unter allen Bedingungen vorzubeugen galt.⁷⁹

⁷⁷ Vgl. Ackermann, Alice, a.a.O., S. 410.

⁷⁸ Clément, Sophia, *Former Yugoslav Macedonia*, a.a.O., S. 290.

⁷⁹ Vgl. Matthies, Volker, *Krisenprävention: Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen 2000, S. 116f.; Moeller, Wolfgang, a.a.O., S. 284; Gow, James, a.a.O., S. 49f.

Auch wenn die frühzeitige Truppenstationierung in Mazedonien als eine Erfolgsgeschichte präventiver Diplomatie gelobt wird, in der zum ersten Mal ein politischer Handlungswille erkennbar wurde, darf nicht übersehen werden, dass der Konflikt überaus günstige Handlungsbedingungen aufwies, die ein Engagement nicht nur ermöglichten, sondern im höchsten Masse wahrscheinlich machten. Insgesamt können sieben exogene und endogene Bedingungen eruiert werden, die eine Prävention in Mazedonien begünstigten:

1. Die handelnden Akteure konnten sich der Unterstützung einer breiten Öffentlichkeit in ihren Heimatländern sicher wähnen. Die bosnische Tragödie war noch allen Beteiligten überaus präsent und mit ihr die Angst, dass ein Auseinanderbrechen Mazedoniens den Konflikt horizontal eskalieren lassen würde, wodurch dieser Konflikt das Potential besäße, sich zu einer echten Gefahr für Nordeuropa zu entwickeln;
2. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen herrschte allgemeine Handlungsbereitschaft, wodurch die Entscheidung nicht durch ein Veto eines ständigen Mitglieds blockiert wurde. Auch wollte die UNO ihr Versagen in Bosnien „wiedergutmachen“;
3. Die Bereitschaft zum kooperativ-komplementären Vorgehen innerhalb der UNO und der OSZE, deren Massnahmen gleichermassen militärische, politische, wirtschaftliche und kulturelle Zielsetzungen anvisierten und auf diesem Weg zur nachhaltigen inneren und äusseren Stabilisierung Mazedoniens beitrugen;
4. Starke Unterstützung des präventiven Engagements durch die Vereinigten Staaten von Amerika, was direkte Auswirkungen auf das Abschreckungspotential der Blauhelme hatte;
5. Breites Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure (NGOs) im *grass-root*-Bereich - insbesondere auf dem Gebiet der inter-ethnischen Versöhnung;
6. Bedachtes Verhalten der politischen Parteien und ihrer Führung in Mazedonien, die sich angesichts der Dramatik und Brutalität des Bürgerkrieges in Bosnien-Herzegowina allesamt um eine friedliche Lösung des Konfliktes bemühten;
7. Eine relativ geringe Wahrscheinlichkeit eines Grossangriffs von aussen und eine zum Zeitpunkt des Engagements wenig explosive Situation vor Ort. Beide Faktoren hatten einen positiven Einfluss auf die Zusammensetzung der Truppe, da zum Zeitpunkt der Stationierung keine akute Bedrohung der Blauhelme existierte.

Das koordinierte, gleichzeitige Engagement unterschiedlicher Akteure der internationalen Gemeinschaft verdeutlicht, dass Sicherheit im globalen Zeitalter nicht mit militärischen Mitteln allein gewährleistet werden kann. Grössere Bedeutung kommt einer nachhaltigen Stärkung und einem nachhaltigen Aufbau politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität zu. Diesen zivilen Instrumenten kommt bei der Prävention einer militärischen Austragung von Konflikten eine zentrale Bedeutung zu, da sie, frühzeitig eingesetzt Konfliktpotentiale entschärfen können. Die in Mazedonien demonstrierte parallele, aufeinander abgestimmte Implementierung militärischer und ziviler Massnahmen, bei gleichzeitigem Engagement gesellschaftlicher Akteure, ermöglichte eine für den Erfolg der „Operation Mazedonien“ notwendige Arbeitsteilung. Sie minimierte Doppelläufigkeiten, kontraproduktive Konkurrenz, gegensätzliche Zielorientierung und sicherte auf diesem Weg das Gelingen präventiver Massnahmen in militärischen, politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichen, was den Aufbau demokratisch-rechtlicher Strukturen, denen bei der nachhaltigen Stabilisierung eine tragende Rolle zukommt, ermöglichte.

Als langfristig angelegte Präventionsmassnahme neueren Datums, die ein erneutes Aufbrechen interner Konflikte in Mazedonien verhindern soll, ist der Stabilitätspakt für Südosteuropa zu begreifen, der am 10. Juni 1999 in Köln auf Initiative der EU aus der Taufe gehoben wurde. Der Pakt fusst auf einem gesamtpolitischen Ansatz, der sich um eine nachhaltige Befriedung der ganzen Region bemüht. Die ihm zugrundeliegende ganzheitliche Präventionsstrategie strebt die Eliminierung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Konfliktursachen in der Region an. Er basiert auf einem integrativen Ansatz, da er die Bemühungen der beteiligten Staaten und internationalen Organisationen zur Stabilitätsförderung in Südosteuropa bündelt. Im Gründungsdokument verpflichteten sich 40 Partnerstaaten und -organisationen, den südosteuropäischen Ländern bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und nicht zuletzt des wirtschaftlichen Wohlstands beizustehen. Vor dem Hintergrund des blutigen Desintegrationsprozesses der Bundesrepublik Jugoslawien ist der Stabilitätspakt eine langfristig angelegte Politik der Konfliktprävention (auch wenn er 10 Jahre zu spät kommt).⁸⁰

„Struktur und Arbeitsweise des Stabilitätspaktes gründen auf Lehren aus weltweitem internationalen Krisenmanagement, vor allem in den Handlungsfeldern präventiver Diplomatie und Friedenskonsolidierung. Der Stabilitätspakt zielt in erster Linie auf langfristige, strukturelle Prävention (Friedenskonsolidierung) und nutzt Instrumente, die bei tiefer liegenden Ursachen von Gewaltkonflikten ansetzen.“⁸¹

Der präventive Geist des Stabilitätspaktes manifestiert sich darin, dass mit seiner Hilfe die Region nachhaltig stabilisiert werden soll, anstatt, wie gewöhnlich, mit Krisenmanagement alter Manier lediglich auf Konflikte zu reagieren. Vor dem Hintergrund eines eklatanten Versagens der Europäer bei der Handhabung der jugoslawischen Krise ist der Stabilitätspakt als ein Testfall für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu begreifen.

Als eine weitere langfristige Präventionsmassnahme ist das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) angelegt, das im April 2001 zwischen der EU und Mazedonien verabschiedet wurde. Neben einer „europäischen Perspektive“ bietet es wirtschaftliche Vorteile. So soll innerhalb von zehn Jahren eine Freihandelszone zwischen der EU und Skopje eingerichtet werden, wobei „asymmetrisch“ vorgegangen wird: während die EU bereits im Jahre 2000 ihre Märkte für 95 Prozent aller mazedonischen Importe öffnete,

⁸⁰ Vgl. **Calic**, Marie-Janine, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13-14/2001, 23. März 2001, S. 9-16, hier: S. 9; **Peikert**, Michael, *Makedonien auf dem Weg nach Europa unter besonderer Berücksichtigung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa*, in: **Kolbow**, Walter/**Quaden**, Heinrich (Hrsg.), a.a.O., S. 177-183, hier: S. 180f.

⁸¹ **Calic**, Marie-Janine, a.a.O., S. 9.

wird der mazedonische Wirtschaftsraum für Importe aus der EU in einem Zeitrahmen von zehn Jahren stufenweise geöffnet.⁸²

Aufgrund seines umfassenden Ansatzes ist es nicht übertrieben, den Stabilitätspakt als ein Paradebeispiel eines breit angelegten Präventionskonzeptes anzusehen, da er sich, bei der strukturellen Dimension von Gewalt ansetzend, um nachhaltige Eliminierung potentieller Konfliktursachen bemüht, weitreichende innere und äussere Stabilisierung anstrebt und gleichzeitig den wirtschaftlichen Wohlstand vorantreibt.

1.2. Thesen

Auf der Basis der vorgestellten Fallanalyse werden Thesen generiert, die sowohl für den potentiellen Erfolg präventiver Diplomatie als auch für die Konzeptualisierung eines präventiven Ansatzes bestimmend sind. Als abhängige Variable (y_1) wird das Konstrukt „Erfolg präventiver Diplomatie“ angenommen.

T_{1.1}: Der Zeitpunkt der präventiven Aktion hat einen starken Einfluss auf die Effektivität der implementierten Massnahme. Blutzoll verhärtet die Positionen der Kontrahenten.

x_{1.1}: Konstrukt: „Zeitpunkt der initiierten Massnahmen“? Je früher präventive Massnahmen initiiert werden, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie.

T_{1.2}: Endogene Faktoren, wie z.B. die Konfliktstruktur, -gattung oder -symmetrie, haben einen direkten Einfluss auf die Effektivität präventiver Diplomatie.

x_{1.2}: Konstrukt: „Einfluss endogener Faktoren auf präventive Bemühungen“ ? Je stärker bestimmte endogene Faktoren ausgeprägt sind, desto geringer ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie. (Positiv formuliert: Je weniger stark bestimmte endogene Faktoren ausgeprägt sind, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie.)

T_{1.3}: In einer zunehmend interdependenten, globalisierten Welt können komplexe Konflikte einzig auf der Basis eines kooperativen Vorgehens gelöst werden. Mangelnde Kooperation und Uneinigkeit präventiv agierender Akteure schafft Unübersichtlichkeit der Kompetenzen, Konkurrenz und Überlappung, wodurch die Effizienz präventiver Diplomatie sinkt.

x_{1.3}: Konstrukt: „Kooperation unter den handelnden Akteuren“ ? Je stärker unterschiedliche Akteure ihre Initiativen untereinander abstimmen, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie.

T_{1.4}: Die Unterstützung präventiver Bemühungen durch einen regionalen oder globalen Major-Player steigert die Erfolgswahrscheinlichkeit präventiver Diplomatie.

⁸² Vgl. Ht, *Mazedonien rückt näher an die EU*, in: Neue Zürcher Zeitung, 10. April 2001.

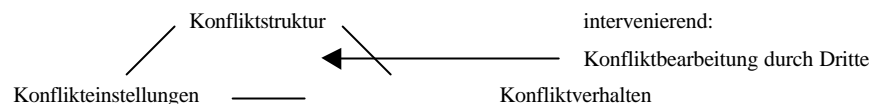
x_{1.4}: Konstrukt: „Unterstützung durch einen Major-Player“ ? Je deutlicher die Unterstützung eines regionalen oder globalen *Major-Players* zugunsten präventiver Strategien ausfällt, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie.

1.3. Konfliktanalyse

Die Untersuchung der zentralen Fragestellung und die Begründung der Thesen erfordern eine umfassende Analyse des sozialen Phänomens „Konflikt“. Sowenig Präventivmedizin Krankheiten ohne ein genaues Wissen um die typischen Erscheinungs-, Übertragungs- und Verlaufsformen frühzeitig erkennen, verhindern oder therapieren kann, sowenig kommt Konfliktprävention ohne eine Spezifizierung des Konfliktgegenstandes aus. Aus diesem Grund erscheint es notwendig, den Bereich der Konfliktanalyse dem der Konfliktprävention vorzulagern.

Im Allgemeinen werden Konflikte - genauer: soziale Konflikte, verstanden als zwischenmenschliche Interaktionsformen - als komplexe, allgegenwärtige Phänomene verstanden, die auf allen gesellschaftlichen Ebenen anzutreffen sind. Eine Operationalisierung des Untersuchungsgegenstandes für präventive Zwecke erfordert jedoch spezifischere theoretische Definitionen und Analysen, um die Frage zu beantworten, wie, wann, welche Konflikte entstehen, wie diese ausgetragen werden und welche Faktoren ihre Eskalation, Deeskalation, Beilegung oder Resolution begünstigen. In diesem Sinne konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die vier zentralen Aspekte der Konfliktanalyse: Beleuchtung der eigentlichen Konfliktgegenstände und ihrer systemischen Rahmenbedingungen (Konfliktstruktur); Wahrnehmung des Konfliktes durch die Kontrahenten (Konflikteinstellung); Konfliktverhalten, das aus den bereits genannten Punkten resultiert und Möglichkeiten präventiver und deeskalierender Konfliktbearbeitung durch Dritte.

Abbildung 1.3.1. Zentrale Aspekte der Konfliktanalyse



Quelle: Schematische Darstellung der Verfasserin

Bereits bei der Frage nach dem Wesen von Konflikten stösst man auf erste Schwierigkeiten, die aus der grossen Anzahl unterschiedlicher Konfliktbegriffe, Definitionen und theoretisch-philosophischer Konzeptionen resultieren.⁸³ Allgemein können Konflikte als ubiquitäre

⁸³ Einen Überblick bietet **Imbusch**, Peter, *Konflikttheorie*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 117-150, hier: S. 128ff.

Erscheinungen beschrieben werden, die grundsätzlich wertneutral sind. Trotzdem überwiegt ein negatives Konfliktverständnis, das stark vom Wunsch nach Harmonie, Ordnung und Gemeinsamkeit geprägt ist und uns Konflikte als dysfunktional empfinden lässt. Diese gängige, negative Konnotation ignoriert, dass Konflikte im positiven Sinne Antriebskräfte sozialen Wandels sind. Mehr noch, ein konstruktiver Umgang mit Konflikten ist für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse unentbehrlich. Diese Sichtweise eignet insbesondere sozialwissenschaftlichen Theorieansätzen, die Konflikten positive, sozialisatorische bzw. systemintegrative Funktionen zuweisen.⁸⁴ Bereits 1908 konstatierte der Soziologe Georg Simmel:

„Eine Gruppe, die schlechthin zentripetal und harmonisch, bloß „Vereinigung“ wäre, ist nicht nur empirisch unwirklich, sondern sie würde auch keinen eigentlichen Lebensprozeß aufweisen.“⁸⁵

Für Simmel ist eine Gesellschaft ohne Konflikte keine Gesellschaft. Auch bei Lewis Coser dominiert ein positives Konfliktverständnis: Coser zufolge sind Konflikte massgeblich für das Generieren neuer Normen und Institutionen verantwortlich und stimulieren darüber hinaus den wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt.⁸⁶

„A group or a system that no longer is challenged is no longer capable of a creative response. It may subsist, wedded to the eternal yesterday of precedent and tradition, but it is no longer capable of renewal.“⁸⁷

Bei der Suche nach adäquaten Konfliktdefinitionen sollte daher darauf geachtet werden, dass der Begriff nicht von vornherein eine negative Wertung erfährt, die seine Definition mit der Austragungsform vermischt und auf diesem Weg eine kritische Erfassung des Konfliktes als soziale, allgegenwärtige und oftmals sogar wünschenswerte Erscheinungsform unmöglich macht.⁸⁸ Aufgrund der Wahrung des Neutralitätskriteriums wird in der vorliegenden Arbeit die Definition von Balint Balla übernommen, wonach soziale Konflikte als unvermeidbare Folgen menschlichen Zusammenlebens gelten, die sich in Auseinandersetzungen zwischen zwei oder mehreren Individuen oder Gruppen (z.B. Organisationen, Staaten) aufgrund der sozialen Lage und/oder der Unterschiede in den Interessenskonstellationen manifestieren.⁸⁹ Ballas Definition deutet die Komplexität des Konfliktbegriffes bereits an und eröffnet den Blick auf unterschiedliche Analyseebenen, die aus dem sozialen Kontext - dem sozialen

⁸⁴ Vgl. **Bonacker**, Thorsten/**Imbusch**, Peter, *Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg und Frieden*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), a.a.O., S. 73-116, hier: S. 81f.

⁸⁵ **Simmel**, Georg, *Soziologie: Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Leipzig 1908, S. 248.

⁸⁶ Vgl. **Coser**, Lewis A., *Continuities in the Study of Social Conflict*, New York; London 1967, S. 20.

⁸⁷ Ebd., S. 24.

⁸⁸ Vgl. **Bonacker**, Thorsten/**Imbusch**, Peter, a.a.O., S. 74f.; **Deutsch**, Morton, *Subjektive Features of Conflict Resolution. Psychological, Social and Cultural Influences*, in: **Väyrynen**, Raimo (Hrsg.), New Directions in Conflict Theory. Conflict Resolution and Conflict Transformation, London; Newbury Park; New Delhi 1991, S. 26-56, hier: S. 27.

System, in dem sie verankert sind - resultieren: interpersonale Ebene (Individuen), innerstaatliche Ebene (Gesellschaften, Staaten) und zwischenstaatliche Ebene (internationales System).⁹⁰ Die in der vorliegenden Arbeit gewählte „breite“ Konfliktdefinition Ballas birgt Vor- und Nachteile, die Imbusch treffend zusammenfasst:

„Obwohl ein enger Konfliktbegriff vordergründig mehr szientistische Präzision in bezug auf Konfliktdefinitionen aufweist, besteht sein grundlegender Nachteil darin, eine Vielzahl von Konflikttypen nicht angemessen erfassen zu können. Dagegen kann zwar auf der Basis eines weiten Konfliktverständnisses nur eine weniger strenge terminologische Präzision erzielt werden, aber es lässt sich eine grundlegende Konfliktdefinition gewinnen, die der Vielzahl von Konflikten eher gerecht wird und als Ausgangspunkt für eine umfassendere Theoriebildung dienen könnte.“⁹¹

Von besonderer Bedeutung im Kontext präventiver Diplomatie ist die innerstaatliche (nationale) und die zwischenstaatliche (internationale) Ebene. Auf der innerstaatlichen Analyseebene unterscheiden Bonacker und Imbusch zwischen politischen, religiösen, ökonomischen und sozialen Konflikten sowie zwischen ethnischen, rassischen und anderen Minoritätenkonflikten, Bürgerkriegen, Informations- und Kommunikationskonflikten, Technologiefolgekonflikten und ökologischen Konflikten. Der internationalen Ebene ordnen die Autoren Machtkonflikte und Kriege zu, darüber hinaus auch konkurrierende weltanschauliche Systeme (z.B. Ost-West-Konflikt), globale Verteilungskonflikte (z.B. Nord-Süd-Konflikt) sowie regionale Spannungen und Auseinandersetzungen.⁹²

Über eine Unterscheidung der Konfliktebenen hinaus (diese Ebenen können sich durchaus überschneiden, wie z.B. am Kongo-Konflikt zu beobachten ist, wo Bürgerkrieg und zwischenstaatliche Konflikte parallel auftreten) erfordert eine lösungsorientierte, kritische Konfliktanalyse die Identifizierung des Konfliktgegenstandes, des *corpus delicti* oder auch des Konfliktobjektes, an dem sich die Interessensgegensätzlichkeiten der Konfliktparteien⁹³ offenbaren. Bezüglich der Kategorisierung in Interessens- und Wertekonflikte, die auch als

⁸⁹ Vgl. Balla, Balint, *Konflikttheorie*, in: Endruweit, Günter/Trommsdorff, Gisela (Hrsg.), *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 1989, S. 349-355, hier: S. 349.

⁹⁰ Vgl. Gantzel, Klaus Jürgen, *Kriegsursachen: Theoretische Konzeptionen und Forschungsfragen*, in: Krell, Gerd/Müller, Harald (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen: Festschrift für Ernst-Otto Czempiel*, Frankfurt am Main; New York 1994, S. 133-156, hier: S. 133. Bei der Unterscheidung verschiedener Analyseebenen identifizieren andere Autoren vier Ebenen: intrapersonale, interpersonale, innergesellschaftliche und internationale Ebene. Vgl. Bonacker, Thorsten/Imbusch, Peter, a.a.O., S. 75; Deutsch, Morton, a.a.O., S. 26. In Bezug auf die der Arbeit zugrundeliegende Konfliktdefinition, die von mindestens zwei Individuen ausgeht, wird die intrapersonale Ebene, die sich auf die psychische Konfliktebene bezieht, nicht berücksichtigt.

⁹¹ Vgl. Imbusch, Peter, *Konflikttheorie*, a.a.O., S. 123.

⁹² Vgl. Bonacker, Thorsten/Imbusch, Peter, a.a.O., S. 75.

⁹³ Bezüglich der Formulierung von Interessensgegensätzlichkeiten durch die Konfliktparteien merkt Giesen an, dass die Identifikation des Konfliktgegenstandes zwar nicht allen Mitgliedern der Konfliktparteien bewusst sein muss, sie sollte jedoch gross genug sein, um als Grundlage strategischen Handelns zur Durchsetzung eigener Interessen gegen den Widerstand der anderen Konfliktparteien dienen zu können. Vgl. Giesen, Bernd, *Die Konflikttheorie*, in: Endruweit, Günter (Hrsg.), *Moderne Theorien der Soziologie: Strukturell-funktionale Theorie, Konflikttheorie, Verhaltenstheorie*, Stuttgart 1993, S. 87-134, hier: S. 92.

Verteilungs-, Macht- und Herrschaftskonflikte sowie Identitäts-, Regel- und Meinungskonflikte bezeichnet werden, herrscht in der Fachliteratur weitgehend Einigkeit.⁹⁴

Der Terminus Interessenskonflikt beschreibt Auseinandersetzungen um knappe Güter, um deren Besitz die Konfliktparteien konkurrieren. Neben materiellen Gütern kann es sich hierbei um Macht, Einfluss, Position und Status handeln. Wertekonflikte haben subjektive, hauptsächlich religiöse, moralische oder politische Überzeugungen zum Gegenstand, die aufgrund normativer Differenzen entstehen. Im Zentrum stehen unterschiedliche Lebensentwürfe und Bräuche, die sich anhand unterschiedlicher Geschichten, Sprachen und politischer Zielsetzungen manifestieren.⁹⁵

Werden die Konfliktgegenstände „Interesse“ und „Identität“ gegenübergestellt, fällt auf, dass Interessenskonflikte prinzipiell durch wechselseitige Zugeständnisse und in diesem Sinne durch Ausgleich der unterschiedlichen Interessen bearbeitet werden können. Bei Wertekonflikten fällt ein Ausgleich schwerer: hier geht es um „Alles oder Nichts“. Die unterschiedlichen Positionen sind in den meisten Fällen nicht verhandelbar. Mitchell spricht in diesem Kontext vom Fehlen einer gemeinsamen Konzeptualisierung der Situation durch die Konfliktparteien.⁹⁶ Die Struktur des Konfliktgegenstandes ist somit als ein grundlegendes Indiz zu betrachten, das darüber entscheidet, ob es sich um eine sogenannte Nullsummenspielsituation handelt oder nicht. Nullsummenspiele zeichnen sich dadurch aus, dass die Gewinnsumme - unabhängig vom Ergebnis - immer Null ist. Der Gewinn des einen Spielers kommt dem Verlust des anderen Spielers gleich. Daraus resultiert, dass die Interessen der Spieler diametral entgegengesetzt sind. Unter der Voraussetzung, dass die Spieler rational handeln, steht ihnen jeweils eine beste Strategie zur Verfügung: die Steigerung eigener Gewinne und infolgedessen die Verlustmaximierung der Gegenseite. Abweichend gestalten sich Konfliktsituationen, die nicht nach der Art von Nullsummenspielen konzeptualisiert werden. Diese Spielsituationen zeichnen sich dadurch aus, dass sich die jeweiligen Gewinne nicht im Nullpunkt aufheben, wodurch die Interessen der Kontrahenten einander nicht unweigerlich diametral entgegengesetzt sein müssen. Kooperation steht im Zentrum dieser Ansätze. Durch gegenseitige Zugeständnisse, durch Gewährung von *side-payments* und die Verknüpfung von unterschiedlichen Problemfeldern oder durch das Ausloten von Interessensgemeinschaften wird die Wahl kooperativer Strategien ermöglicht. Diese

⁹⁴ Vgl. **Balla**, Balint, a.a.O., S. 349; **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, London 1981, S. 35.

⁹⁵ Vgl. **Ropers**, Norbert, *Friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, a.a.O., S. 206; **Meyer**, Berthold, *Formen der Konfliktregulierung. Eine Einführung mit Quellen*, Friedens- und Konfliktforschung Band 3, Opladen 1997, S. 33; **Balla**, Balint, a.a.O., S. 349; **Bercovitch**, Jacob/**Houston**, Allison, *Why Do They Do It Like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behaviour in International Conflicts*, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 44, No. 2, April 2000, S. 170-202, hier: S. 177.

kooperativen Strategien garantieren beiden Seiten Gewinne, die aus kollektiver Perspektive am lukrativsten sind - auch wenn sie individuell gesehen ein geringeres *pay-off* als solche Strategien gewähren, die einzig egoistischer Nutzenmaximierung dienen. Beispielhaft für kooperative Spielsituationen sind das sogenannte *chicken game* und das *prisoner's dilemma*. Trotz unterschiedlicher Entscheidungsoptionen ermöglicht nur eine Option beiden Spielern die besten Resultate.⁹⁷

Abbildung 1.3.2. Kooperative und nicht-kooperative Spielsituationen

Nullsummenspiel		Chicken game		Prisoner's Dilemma	
A		A		A	
		K	D	K	D
B	K	8 -8	-5 5	K	1 -10
	D	20 -20	3 4	D	-1 -1

A: Partei A; B: Partei B; K: Kooperation; D: Defektion

Welche Erkenntnisse erwachsen aus der Logik dieser spieltheoretischen Beispiele für die präventive Praxis? Wird berücksichtigt, dass die meisten Konflikte zwischen den beiden Extremsituationen einer Unmöglichkeit zur Kooperation (Nullsummenspiel) und einer Möglichkeit zur Kooperation (Nicht-Nullsummenspiel) anzusiedeln sind und auf diesem Weg Kooperations- und Konfliktelemente miteinander vereinen, können auch ausweglos scheinende Konfliktsituationen durch die Hilfe Dritter in „kooperative Spiele“ transformiert werden. Auf diesem Weg lassen sich Lösungen finden, die beiden Parteien Vorteile gewähren.⁹⁸ Dieses Unterfangen setzt jedoch eine Modifizierung der gängigen Konfliktperzeption durch die Konfliktparteien (in der englischen Sprache präzise als *reframing* bezeichnet) voraus. Durch Re-Konzeptualisierung und Re-Definition wird der Konflikt in einem neuen Kontext verortet. Zur Illustration dieses Konzeptes eignen sich die von Michail Gorbatschow initiierten militärischen Veränderungen.

„Rather than saying the Soviets were making concessions, especially out of relative weakness, President Gorbachev argued that reducing Soviet military forces would enhance Soviet security.”⁹⁹

⁹⁶ Vgl. Mitchell, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 35f.

⁹⁷ Vgl. Rapoport, Anatol, *Nullsummen-Konflikte und Nichtnullsummen-Konflikte*, in: Frei, Daniel (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, München 1977, S. 190-194, hier: S. 191ff.; Nicholson, Michael, *Negotiation, Agreement and Conflict Resolution: The Role of Rational Approaches and their Criticism*, in: Väyrynen, Raimo (Hrsg.), a.a.O., S. 57-78, hier: S. 61ff.

⁹⁸ Vgl. Intriligator, Michael D., *From Conflict to Cooperation in the Study of International Security*, in: Intriligator, Michael D./Luterbach, Urs (Hrsg.), *Cooperative Models in International Relation Research*, Boston; Dordrecht; London 1994, S. 47-73, hier: S. 48.

⁹⁹ Vgl. Kriesberg, Louis, *Introduction: Timing Conditions, Strategies, and Errors*, in: Kriesberg, Louis/Thorson, Steward J., *Timing the Deescalation of International Conflicts*, New York 1991, S. 1-24, hier: S. 15f.

Reframing kann aber auch eine Rückbesinnung der Konfliktparteien auf ihre wahren Interessen, anstelle eines sturen Beharrens auf starren Positionen, bedeuten. Durch das Wissen um unterschiedliche Möglichkeiten einer Re-Konzeptualisierung von Konflikten kann jeder a priori fatalistischen Annahme über die Unvermittelbarkeit bestimmter Dispute eine Absage erteilt werden. Allerdings ist *reframing* ein längerfristiger Prozess und kann nicht auf einer ad-hoc-Basis herbeigeführt werden.

Auch Mitchell betont, dass in der gesellschaftlichen Realität meist mehrere Konfliktgegenstände ein „*set of desired goals*“ formen, das primäre, sekundäre, periphere und unwesentliche Zielsetzungen vereint und daher Möglichkeiten zur *Linkage*-Politik bietet.¹⁰⁰ Kriesberg und Deutsch sprechen in diesem Kontext von der Umwandlung eines anfänglichen Nullsummenkonfliktes in einen sogenannten *mixed-motive*-Konflikt, der allen Konfliktparteien eine Lösung auf der Basis gegenseitiger Gewinne ermöglicht.¹⁰¹ Der im Jahre 1979 verabschiedete Friedensvertrag zwischen Israel und Ägypten, der zur Rückgabe des 1967 während des Sechstagekrieges durch Israel besetzten Sinai an Ägypten führte, illustriert diesen Wandlungsprozess: Aus dem ursprünglichen Nullsummenkonflikt kristallisierten sich kompatible Interessen nach Sicherheit (Israel) und Souveränität (Ägypten) heraus.

Wie bereits einleitend beschrieben, nehmen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Identitätskonflikte, die oft die Form von Nullsummenspielen haben, massiv zu. In der Literatur werden sie auch als tiefverwurzelte (*deep rooted*), langwierige (*protracted*) und hartnäckige (*intractable*) Konflikte bezeichnet. Ein subjektives Bedrohungsgefühl fundamentaler Werte (z.B. der Kultur, Identität oder Sicherheit) ist das zentrale Merkmal dieser Konflikte, die charakteristisch für die postmoderne Zeit sind und die aus gleichzeitigen Globalisierungs- und Fragmentierungstendenzen resultieren.¹⁰² Das Konzept der Identitätskonflikte erklärt, warum diese oft mit kompromissloser Härte ausgetragen werden. Eine systematische Begründung liefert der von Burton geprägte Ansatz der „*Human Needs Theory*“, der in der Tradition problemlösender Ansätze steht.¹⁰³ Die Ursprünge des Ansatzes

¹⁰⁰ Vgl. Mitchell, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 22f.

¹⁰¹ Vgl. Kriesberg, Louis, *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 11; Deutsch, Morton, a.a.O., S. 27; Zartmann, I. William/Berman, Maureen R., *The Practical Negotiator*, New Haven; London 1982, S. 12.

¹⁰² Vgl. Hoffman, Mark, *Konfliktlösung durch gesellschaftliche Akteure - Möglichkeiten und Grenzen von Problemlösungs-Workshops*, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.), a.a.O., S. 284-303, hier: S. 285f.

¹⁰³ Vgl. Burton, John (Hrsg.), *Conflict: Human Needs Theory*, New York 1990; Burton, John (Hrsg.), *Conflict: Resolution and Prevention*, New York 1990. Bereits Burtons Definition der sogenannten „*deep rooted conflicts*“ verdeutlicht, dass der Autor die Erkennung menschlicher Bedürfnisse als Voraussetzung einer erfolgreichen Konfliktresolution ansieht. „*Deep-rooted is the term used in conflict resolution to apply to the inherent human*

liegen in der kognitiven Psychologie. Das Besondere dieser Herangehensweise ist, dass anstelle der Kategorien „Staat“ und „Staatsystem“ zunehmend das Individuum ins Zentrum der Konfliktanalyse rückt. Für den Untersuchungsgegenstand erwächst daraus die Notwendigkeit einer genauen Analyse der Begriffe Identität, Nationalismus, Armut und Gewalt - insbesondere struktureller Gewalt, die an späterer Stelle untersucht wird.¹⁰⁴ Die „*Human Needs Theory*“ postuliert, dass die Erfüllung grundlegender menschlicher Bedürfnisse als zentrales Moment der Konfliktbearbeitung, Transformation und Lösung zu betrachten ist.

„Members of the human race have shared physical characteristics and needs, such as food and shelter. Less obvious, and frequently ignored, are shared needs for social recognition as individuals and as members of identity groups within society. Denial of physical needs can be a source of conflict. The denial of psychological and social needs is probably a far more important cause of conflict.“¹⁰⁵

Die Grundbedürfnisse der betroffenen Parteien nach Sicherheit, Identität und Anerkennung sind dabei weder verhandelbar noch kompromissfähig. Ihre Unterdrückung ist ein wesentlicher Grund für den Ausbruch militärischer Auseinandersetzungen. Der Ansatz kann exemplarisch anhand des israelisch-palästinensischen Konfliktes illustriert werden: Jede Seite sieht in der staatlichen Existenz des Anderen eine fundamentale Bedrohung der eigenen Existenz. Jede Initiative zur Beilegung des Konfliktes muss daher die Bedürfnisse und Ängste beider Parteien in den Mittelpunkt stellen. In der Befriedigung dieser zentralen Bedürfnisse liegt der Schlüssel zum Frieden.

Trotz vielfacher Kritik an der „*Human Needs Theory*“ aufgrund kultureller Defizite und der Übertragung physischer Bedürfnismodelle auf die psychische und soziale Ebene, hebt der Ansatz die Relevanz psychologischer Faktoren bei der Konfliktbearbeitung eindringlich hervor.

Der Rekurs auf Burton veranschaulicht die Bedeutung des dem menschlichen Wesen immanenten Bedürfnisses nach Sicherheit, Identität und Anerkennung und eröffnet auf diesem Weg den Blick auf zwei grundsätzlich unterschiedliche Ebenen der Konfliktaustragung: die Inhalts- und die Beziehungsebene. Die inhaltliche Ebene bezieht sich

needs that are associated with conflicts, human need that cannot be compromised, as distinguished from the negotiable interests associated with disputes. The term is intended to imply an inability to conform, an absence of malleability, when there are certain human needs involved.” **Burton**, John, *Conflict: Resolution and Provention*, a.a.O., S. 24.

¹⁰⁴ Vgl. **Burton**, John W., *Violence Explained, The Sources of Conflict, Violence and Crime and Their Provention*, Manchester; New York 1997, S. xi; **Kelman**, Herbert C., *Applying a Human Needs Perspective to the Practice of Conflict Resolution: The Israeli-Palestinian Case*, in: **Burton**, John (Hrsg.), a.a.O., S. 283-297, hier: S. 284. Einen Überblick über sozio-psychologische Faktoren von Konflikten gewährt **Kelman**, Herbert C., *Social-Psychological Dimension of International Conflicts*, in: **Zartman**, I. William/**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), a.a.O., S. 191-237.

¹⁰⁵ **Burton**, John W., *Violence explained*, a.a.O., S. 2.

auf den Konfliktgegenstand als solchen. Im Gegensatz hierzu hat die Beziehungsebene das emotionale Verhältnis der Konfliktparteien zum Gegenstand. Die *problem-solving*-Ansätze basieren auf der Annahme, dass inhaltliche Differenzen der Konfliktparteien aufgrund positiver, emotionaler Beziehungen überwindbar werden. Der Versuch einer Verbesserung der Beziehungen kann dabei von jeder Seite initiiert werden. Die Bereitschaft einer Partei zur Überprüfung und gegebenenfalls Änderung des Verhaltens kann bestehende Differenzen minimieren: Die von einer Seite gewählte Strategie kann in vielen Fällen das Verhalten des oder der Kontrahenten massgeblich beeinflussen.¹⁰⁶

Eine genaue Untersuchung der Konfliktursachen bedarf differenzierterer Einteilungskriterien als der Kategorisierung in Interessens- und Wertekonflikte. Einen Überblick über weitere Konflikttypologien bietet Glasl.

Abbildung 1.3.3. Zusammenfassende Übersicht über Konflikttypologien

Streitobjekt	Erscheinungsform	Eigenschaften der Konfliktparteien
<ul style="list-style-type: none"> • G. Simmel (und C. Kerr, L. Coser): realistic - non-realistic conflicts • H. Krysmanski: echte und unechte Konflikte • H. Guetzkow und J. Gyr und R. Walton: substantielle - affektive Konflikte; C. Kerr (und R. Walton): substantielle - induzierte Konflikte • K. Boulding: ökonomische - juristische - ideologische usw. Konflikte • B. Rüttiger: Wettbewerb um Mittel- Autonomie • J. Bernhard (und V. Aubert): Interessenskonflikte - Wertekonflikte • L. Pondy (aufbauend auf L. Coser, L. Ephron): strategische = prinzipielle = Struktur-orientierte Konflikte vs. Issue-Konflikte = Friktionen = Reibungen • G. Marwell: Zielkonflikte - Mittelkonflikte • O. Kahn-Freund: Rechtsstreit - Interessenstreit 	<ul style="list-style-type: none"> • R. Dahrendorf (und L. Pondy): latente - manifeste Konflikte • L. Coser (und C. Kerr): extreme - gewaltlose Konflikte • R. Mack und R. Snyder: institutionalisierte - nicht-institutionalisierte Konflikte • J. Bernard: Spannungen - Interessensgegensätze - Kommunikationsstörungen • Rapoport: Kampf - Spiel - Debatte • S. Robbin, W. Morris, S. Sashkin, W. Mastenbroek: Interessensgegensätze - emotionelle bzw. affektive bzw. sozial-emotionelle Konflikte (Spannungen) - Kommunikationsstörungen • E. Glenn, R. Johnson, P. Kimmel, B. Wedge: Interessenskonflikte - Konflikte des Verstehens 	<ul style="list-style-type: none"> • St. Chase (und R. Le Vine): zwischenmenschliche - zwischen Gruppen - usw. Konflikte bis zu interkontinentalen Konflikten • R. Dahrendorf: Rollenkonflikte - zwischenmenschliche Konflikte - Intergruppenkonflikte - usw. • R. Dahrendorf: Konflikte zwischen Gleichen - Ungleichen • Rapoport: symmetrische - asymmetrische Konflikte • L. Ephron (und L. Pondy): Konflikte nach Verhandlungsbeziehungen - bürokratisches Modell - Systemmodell • R. Mack und R. Snyder: organisierte Konflikte; primäre - sekundäre Konflikte; persönliche (subjektive) - unpersönliche (objektive) Konflikte • J. Galtung: individuelle - kollektive und Intra- oder Inter-Konflikte • Rapoport (und P. Valkenburgh): Einparteien-Konflikte - Mehrparteien-Konflikte • A. Rapoport: endogene - exogene Konflikte

Quelle: **Glasl**, Friedrich, *Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater*, Bern; Stuttgart 1999, S. 53.

Zwei Konflikttypologien sollen über eine reine Dichotomisierung hinaus grob skizziert werden:

Symmetrisch/Asymmetrisch: Dieses Gegensatzpaar zielt im Kern auf eine Beurteilung der Stärke/Gleichberechtigung der Konfliktparteien. Symmetrische Konflikte zeichnen sich durch ein Gleichgewicht der Kontrahenten aus, das sich in gleicher Verfügungsgewalt über Ressourcen manifestiert. Asymmetrische Konflikte hingegen beschreiben Konflikte zwischen

¹⁰⁶ Vgl. **Meyer**, Berthold, a.a.O., S. 39; **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 163.

ungleichen Partnern, die im Bezug auf das Kräfteverhältnis nicht auf der gleichen Stufe stehen. Häufig werden zur Versinnbildlichung des Tatbestandes die anglo-sächsischen Begriffe *topdogs* und *underdogs* gebraucht. Die Differenz kann sowohl militärisch-wirtschaftlicher Art sein, als sich auch im unterschiedlichen Grad an Bildung, Prestige und Unabhängigkeit widerspiegeln, da auch diese Faktoren zum eigenen Nutzen instrumentalisiert werden können.¹⁰⁷

Manifest/Latent: Im Zentrum dieser Unterscheidung steht die tatsächliche Wahrnehmung des Konfliktes. Manifeste Konflikte zeichnen sich dadurch aus, dass sie von den Konfliktparteien als solche erkannt werden. Demgegenüber bezeichnet der Terminus *latent* einen nicht unmittelbar erkennbaren Konflikt, da dieser noch nicht offen zur Austragung gekommen ist.

„Thus latent conflict may be regarded as a conflict situation, while manifest conflict is a conflict situation accompanied by overt behaviour.“¹⁰⁸

Diese Unterscheidung ist für die präventive Bemühung von Bedeutung, da unterhalb der Oberfläche schwelende Konflikte jederzeit ausbrechen und militärische Formen annehmen können.¹⁰⁹

In Bezug auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist eine vertiefte Analyse der Typologien symmetrisch/asymmetrisch und latent/manifest hilfreich. *New wars* zeichnen sich häufig durch starke Asymmetrie und eine daraus folgende strukturelle Dimension der Gewalt aus, die negative Auswirkungen auf präventive Bemühungen hat. Die stärkere Seite - im Bewusstsein ihrer Überlegenheit und einer daraus resultierenden Siegesgewissheit - tendiert zur Behinderung von Konfliktbearbeitungsstrategien, solange sie sich in einer Position relativer Stärke wähnt. Dieses Verhalten konnte u.a. in Bosnien und Somalia beobachtet werden. Die stärkeren Konfliktparteien blockierten regelmässig Vermittlungsversuche, da eine Fortführung der militärischen Aggression eine bessere Alternative - und in diesem Sinne ein lukrativeres *pay-off* - darstellte, als eine friedliche Beilegung. Im Rahmen von Deeskalationsbemühungen ist es daher notwendig, dass in solchen Fällen Massnahmen zur Egalisierung der Machtbasen implementiert werden, wodurch die Kosten einer weiteren Fortführung des Konfliktes für die stärkere Seite in die Höhe steigen: beide Konfliktparteien

¹⁰⁷ Vgl. **Galtung**, Johan, *Theorie des Friedens*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt am Main 1971, S. 235-246, hier: S. 237.

¹⁰⁸ **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 49.

¹⁰⁹ Exemplarisch sei auf den Konflikt zwischen Irak und Kuwait verwiesen, der in der Form latenter Grenzstreitigkeiten immer vorhanden war und durch einen Streit über Ölförderungsquoten im irakischen Einmarsch und schliesslich im 1. Golfkrieg eskalierte.

sollen gleich verletzbar gemacht werden (diese Strategie verbarg sich hinter dem Vorschlag einer Aufrüstung der bosnischen Muslime).

Eine weitere Möglichkeit der Konfliktbeilegung liegt in einer nachhaltigen Veränderung der Konfliktstruktur (*reframing*) durch einen sogenannten „Prozess kreativer Betrachtung“ (*creative reasoning process*). Auf diesem Weg soll eine Modifizierung sowohl der Konfliktwahrnehmung als auch der Images der Konfliktparteien erreicht werden, um alternative Beilegungsoptionen zu ermöglichen. Dieser Ansatz ist auf der Grasswurzel-Ebene angesiedelt und bezweckt eine Neudefinition der Situation von unten nach oben (*bottom-up*). Zu den Techniken gehören das sogenannte *Brainstorming*, das Nachdenken über Analogien oder Rollenspiele.¹¹⁰ Dieser Ansatz ist in einem längeren, zeitlichen Kontext zu sehen und wenig geeignet, um bei bereits virulent gewordenen Konflikten als aktive Strategie eingesetzt zu werden. Er eignet sich eher bei struktureller Prävention und beim *post-conflict peacebuilding*.

Die bereits aufgezeigte Unterscheidung zwischen latenten und manifesten Konflikten ist für die Präventionsforschung von grossem Interesse, da an sie die Hoffnung gebunden ist, Erklärungen zu finden, aufgrund welcher Entwicklungen und Faktorkonstellationen latente Konflikte manifeste Formen annehmen. Eine konkrete Identifizierung würde eine frühzeitige Formulierung präventiver Strategien erleichtern. Mitchells Einbezug „unterdrückter“ Konflikte (*suppressed conflicts*) in den Bereich latenter Konflikte ist in diesem Kontext insofern bedeutsam, als dadurch ein direkter Bogen zwischen den Kategorien symmetrisch/asymmetrisch und manifest/latent geschlagen wird. Unterdrückte Konflikte definiert Mitchell wie folgt:

„The conflict situation is recognised, but actual conflict behaviour in pursuit of the party's goals is impossible, owing to the coercive power of potential opponents. Hence, all appears "peaceful" (there is no apparent coercion or violence), but only because the potential costs of pursuing the desired goals are perceived as being too high to justify the attempt (for example, loss of freedom, approval of friends, status in society, possession, life).”¹¹¹

Mitchells Definition verdeutlicht eine Interdependenz beider Kategorien und redet auf diesem Weg der Notwendigkeit einer Verflechtung beider Kategorien bei der Ausarbeitung präventiver Strategien das Wort. Latente Konflikte können durch Asymmetrie kanalisiert oder verdeckt werden, wodurch ihre frühzeitige Wahrnehmung verhindert wird.

¹¹⁰ Vgl. **Spector**, Betram I., *Creative Heuristics for Impasse Resolution: Reframing Intractable Negotiations*, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Flexibility in International Negotiation and Mediation, Volume 542, November 1995, S. 81-99, hier: S. 83ff.

¹¹¹ **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 50.

Das hier lediglich in groben Ansätzen gezeichnete Spektrum unterschiedlicher Konfliktgegenstände verdeutlicht die Schwierigkeiten, die sich aus dem Versuch der Formulierung einer umfassenden, übergreifenden und empirisch überprüfbaren Präventionstheorie ergeben.

1.3.1. Konfliktverhalten der Kontrahenten bei der Konfliktbearbeitung

Eng verbunden mit der Problematik des Konfliktgegenstandes und seinem sozialen Kontext ist die Frage nach der Austragungsform von Konflikten. Anders formuliert: das Konfliktverhalten der Kontrahenten bei der Konfliktbearbeitung, Regelung und Lösung von Konflikten.

Ausgehend von einer positiven Konnotation werden Konflikte als ubiquitäre und für den sozialen Wandel notwendige Erscheinungen betrachtet. Ihre öffentliche Wahrnehmung wird in grossem Masse durch die Art ihrer Austragungsform geprägt. Diese kann stark divergieren und unterschiedliche Formen annehmen (z.B. Verhandlungen, Rechtssprechung, Gewalt, Krieg etc.). In Abhängigkeit vom Konfliktgegenstand, von den Interessen und Ambitionen der Konfliktparteien und von der Involvierung Dritter (nicht direkt betroffener Akteure) in das Konfliktgeschehen, können sich Konflikte in unterschiedliche Richtungen entwickeln und unterschiedliche Lösungsstrategien für sich beanspruchen. Der überwiegend „negative“ Ruf von Konflikten resultiert primär daraus, dass vornehmlich militärisch ausgetragene Dispute den Weg in die Öffentlichkeit finden. Eine Stille, friedliche Regelung ohne vorhergehendes „Säbelrasseln“ und laute Drohungen ist den Medienverantwortlichen selten mehr als eine Randnotiz wert. Dieser medienverzerrten Wahrnehmung zum Trotz kennt die Konfliktforschung unterschiedliche Verfahren der Konfliktbeilegung, die im folgenden skizziert werden.

Pruitt und Rubin unterscheiden fünf Konfliktbearbeitungsstrategien: Kämpfen, Nachgeben, Problemlösung, Zurückziehen und Passivität.¹¹²

Bei der ersten Strategie, die von anderen Autoren auch „einseitige Interessensdurchsetzung“ (Grewe) bezeichnet wird, versucht jede Seite, die von ihr favorisierte Lösung der anderen Seite aufzuzwingen. Zu den Instrumenten dieser Strategie zählen die Androhung und

¹¹² Im englischen Original sprechen Pruitt und Rubin von: *contending, yielding, problem solving, withdrawing* und *inaction*. Vgl. **Pruitt**, Dean R./**Rubin**, Jeffrey Z., *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, New York 1986, S. 25ff.. Vergleiche hierzu auch: **Bueno de Mesquita**, Bruce, *Theories of International Conflict: An Analysis and an Appraisal*, in: **Gurr**, Ted Robert, Handbook of Political Conflicts. Theory and Research, New York; London 1980, S. 361-398, hier: S. 362.

Anwendung von Druck, Sanktionsmassnahmen oder Gewalt. Auch die Schaffung von Fakten („*Fait accompli*“: z.B. die Annexion Österreichs 1938 und der Tschechoslowakei 1939 durch Nazi-Deutschland; Bau der Berliner Mauer 1961) gehört zu den gängigen Methoden einseitiger Interessensdurchsetzung.¹¹³ Beim „*yielding*“ limitiert eine der Konfliktparteien ihre Erwartungshaltung. Durch freiwillige Akzeptanz eines kleineren Gewinns wird Einigung ermöglicht. Diese Strategie ist nicht zwingend als Kapitulation zu interpretieren, sondern kann durchaus als eine Konzession betrachtet werden, die eine friedliche Konfliktbeilegung ermöglichen soll. Problemlösungsstrategien zielen auf die Identifizierung zentraler Konfliktursachen, um Lösungsvorschläge zu formulieren, die die Nöte aller Parteien berücksichtigen. Im Zentrum stehen integrative Lösungen. Im Gegensatz zum traditionellen Verständnis von Kompromissen und Konzessionen, die distributiven Strategien zugerechnet werden, streben integrative Lösungsstrategien eine „kreative“ Aussöhnung grundsätzlicher Interessen und ein neues Konfliktverständnis an. Auf diesem Weg sollen Lösungen gefunden werden, die beiden Seiten grösstmögliche *pay-offs* gewähren. Verhandlung und Mediation sind zentrale Instrumente dieser Ansätze. Beispielhaft hierfür sind die unter den Auspizien der USA veranstalteten *Camp David*-Verhandlungen zwischen Ägypten und Israel 1977. Die Strategien „Zurückziehen“ und „Passivität“ ähneln sich, da beide die Bemühungen um eine aktive Konfliktresolution beenden. „Zurückziehen“ manifestiert eine dauerhafte Beendigung des Konfliktes, „Passivität“ hingegen markiert eine lediglich temporäre Beendigung und schliesst eine spätere Resolution nicht aus. Pruitt und Rubin betonen, dass sich die Strategien nicht ausschliessen und in der politischen Realität nebeneinander existieren.¹¹⁴

Eine vergleichbare Klassifizierung der Konfliktbeilegungsverfahren nimmt Holsti vor: Zurückhaltung/freiwilliger Rückzug; gewaltsame Eroberung; erzwungene Unterwerfung/Rückzug; Kompromiss; Schiedsspruch und passive Beilegung.¹¹⁵

Bei der Zurückhaltungsstrategie verzichtet eine der Konfliktparteien auf ihre Forderungen. Gewaltsame Eroberung zielt auf eine militärische Durchsetzung der Forderungen durch eine Partei. Im Falle erzwungener Unterwerfung beugt sich eine der Konfliktparteien der blossen Androhung von Gewalt und verzichtet auf ihre Forderungen, ohne dass tatsächlich militärische Mittel zur Anwendung gekommen wären. Abschreckungsstrategien - ungeachtet,

¹¹³ Eine eingehende Beschreibung des *Fait accompli* gewährt **Grewé**, Wilhelm G., *Spiel der Kräfte in der Weltpolitik. Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen*, Frankfurt am Main; Berlin; Wien 1981, S. 375ff.

¹¹⁴ Vgl. **Pruitt**, Dean R./**Rubin**, Jeffrey Z., a.a.O., S. 26.

¹¹⁵ Vgl. **Holsti**, Kalevi J., *Verfahren der Konfliktlösung in der internationalen Politik*, in: **Frei**, Daniel (Hrsg.), a.a.O., S. 195-204, hier: S. 195.

ob diese politischer, militärischer oder ökonomischer Natur sind - zielen darauf, den Gegner davon zu überzeugen, dass ihn die Fortsetzung seiner Politik oder die Aufrechterhaltung seiner Forderungen teurer zu stehen kommt als ein Rückzug. Beim Kompromiss finden die Parteien durch Verzicht auf Teile ihrer Forderungen einen gewissen Konsens. Im Zentrum dieser Herangehensweise steht die Überzeugung beider Parteien, dass der Preis einer Fortführung des Konfliktes höher ist als der Preis für eine Kompromisslösung. Das besondere Merkmal schiedsgerichtlicher Strategien liegt darin, dass die Konfliktparteien sich einverstanden erklären, die Entscheidungskompetenz an eine legitimierte, dritte Instanz abzugeben. Die sogenannte „passive Beilegung“ basiert auf einer unausgesprochenen Akzeptanz des Status quo oder auf einer vereinbarten Aufrechterhaltung des Status quo in der Gestalt eines *modus vivendi*.¹¹⁶ Diese Strategie wird von Grewe auch als „*Offenhaltung von Konfliktsituationen*“ bezeichnet und impliziert, dass die Regelung des Konfliktes für eine gewisse Zeit unmöglich ist und die Konfliktparteien mit dem Konflikt leben müssen, wollen sie ihn nicht militärisch austragen.¹¹⁷

Vergleicht man die Ansätze von Holsti und Pruitt/Rubin, fällt auf, dass Holsti die Schiedsgerichtsbarkeit als eigenständige Grösse ansieht, während das Autorenduo die juristische Methode wie auch den Kompromiss den problemlösenden Ansätzen zurechnet. Ein weiterer Unterschied liegt in der Zusammenführung der Kategorien Zurückhaltung/freiwilliger Rückzug durch Holsti, die bei Pruitt/Rubin als selbständige Methoden geführt werden. Ansonsten sind beide Aufzählungen nahezu deckungsgleich und verdeutlichen, dass sich die Verfahren zur Konfliktbeilegung über ein breites Spektrum möglicher Handlungsoptionen erstrecken und sowohl Verhandlungen, Mediation, Schiedsgerichtsbarkeit etc. als auch die Anwendung militärischer Mittel einschliessen.

Im Gegensatz zu diesen Kategorisierungen teilt Mitchell das Konfliktverhalten in lediglich drei Strategien ein, wobei alle bereits genannten Verfahren der Konfliktbeilegung - ausser der Schiedsgerichtsbarkeit - darin eingeschlossen werden. Zu Mitchells zentralen Begriffen zählen: Zwang, Belohnung und Beilegung.

Die Strategie Zwang subsumiert das Bemühen um eine Einschüchterung und Benachteiligung des Kontrahenten. Jede Seite versucht die Kosten der Zieldurchsetzung für die Gegenseite dermassen in die Höhe zu treiben, dass diese zur Aufgabe bewegt wird. Die Belohnungsstrategie zielt auf eine Erwärmung der Konfliktparteien für alternative Lösungen

¹¹⁶ Ebd., S. 196ff.

durch die Gewährung von Vorteilen. Beilegungsstrategien hingegen basieren auf Kompromissen. Die Aufgabe oder Modifizierung von Zielsetzungen soll alle Parteien im *win-win*-Bereich positionieren.¹¹⁸

Der vorliegenden Arbeit wird die Kategorisierung von Mitchell zugrunde gelegt. Mitchells Kriterien eignen sich am relativ besten, um auf die Bedürfnisse präventiver Strategien übertragen zu werden. Die Kategorien Zwang, Belohnung und Beilegung harmonisieren mit den Verfahren und Methoden präventiver Diplomatie. Als sinnvolle Erweiterung wird als vierte Kategorie - in Anlehnung an Holsti - die Schiedsgerichtsbarkeit hinzugenommen.¹¹⁹

Nach der Skizzierung unterschiedlicher Konfliktbearbeitungsverfahren wird im nächsten Schritt der Frage nachgegangen, warum Konfliktparteien sich für die eine oder andere militärische oder friedliche Strategie entscheiden. Die Strategiewahl ist dabei als abhängige Variable zu betrachten, die von unterschiedlichen Ursachenfaktoren determiniert wird. Primäre Handlungszwänge resultieren aus der Konfliktstruktur, der Intensität und Härte des Konfliktes und aus dem Grad der Regulierung. Wie bereits dargestellt, besitzen Konfliktgegenstände, die vitale Interessen der Kontrahenten betreffen und ideologisch, normativ oder religiös aufgeladen sind, hohes Eskalationspotential. Die implizierte Bedrohung der eigenen Existenz und der essentiellen Grundbedürfnisse, die allesamt unteilbarer Natur sind, bewirkt, dass die Kontrahenten bei der Konfliktlösung häufig auf Zwangsmassnahmen zurückgreifen. Das Ausmass der Konfliktintensität resultiert aus einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren, wie z.B. der Schwere vorangegangener Konflikte, dem Verletzungsgrad der am Konflikt beteiligten Akteure, der Anzahl der Todesopfer, der allgemeinen Zerstörung, dem Hass gegenüber dem Kontrahenten, der subjektiven Wahrnehmung des Kontrahenten oder der Natur der Konfliktgegenstände. Der Verletzungsgrad kann dabei personaler, materieller oder struktureller Natur sein. Er kann alle Parteien gleich betreffen oder asymmetrisch sein. Bei innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten bezieht sich der Verletzungsgrad auch auf die Leiden der Zivilbevölkerung durch sogenannte „Kollateralschäden“, die durch Hunger, Armut, Tod,

¹¹⁷ Vgl. **Grewe**, Wilhelm G., a.a.O., S. 403ff.

¹¹⁸ Vgl. **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 123.

¹¹⁹ Einschränkung muss angeführt werden, dass sich dieses Instrumentarium zur Prävention innerstaatlicher Gewalt wenig eignet. Ein Schiedsspruch kann nicht zwangsweise durchgesetzt werden und beruht auf dem Prinzip einer freiwilligen Unterwerfung der unterlegenen Partei. Auch tendiert Schiedsgerichtsbarkeit dazu, Nullsummenlösungen anzubieten: der Gewinn der einen Seite kommt dem Verlust der anderen Seite gleich. Grundlegende Konfliktursachen können auf diesem Weg nicht behoben werden. Auch die Transformation von Konflikten übersteigt die Möglichkeiten der Schiedsgerichtsbarkeit.

Flucht oder ökologische Zerstörung verursacht werden. Die subjektive Wahrnehmung hingegen zielt auf die emotionale Ebene der Kontrahenten. Im Mittelpunkt stehen Gefühle wie Hass, Feindschaft, „Lebensunwürdigkeit“ des Gegners und eigene Allmachtsphantasien. Die Regulierung bezieht sich auf gesellschaftlich internalisierte und/oder institutionalisierte Normen und Prozeduren zur Konfliktregulierung, die von den Konfliktparteien als legitim anerkannt und befolgt werden und bei Nichtbefolgung durch Sanktionen erzwungen werden können.¹²⁰ Die Analyse zeigt, dass bestimmte Konflikte qua ihrer Struktur tendenziell schwerer zu lösen sind als andere. Betrachtet man den Faktor Zeit, fällt auf, dass erst der Prozess der Konfliktgenese bestimmte destruktive Kräfte freisetzt, die sich rationaler Lenkung entziehen. Für die Prävention erwächst daraus die Notwendigkeit einer frühzeitigen Intervention, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

1.3.2. Eskalation und Deeskalation sozialer Konflikte

Soziale Konflikte verlaufen in dynamischer, prozesshafter Form und haben eine individuelle Historie. Mag in manchen Fällen der plötzliche Ausbruch von Kämpfen den Eindruck erwecken, der Konflikt sei spontan entstanden, handelt es sich in der Regel um das Ergebnis unterschiedlicher, gradueller Wandel.

„The most obvious aspect is change in the behaviour of the parties as they alter strategies and react to each other's actions, making minor escalatory or de-escalatory moves, or initiating major changes such as adopting coercion instead of conciliation.“¹²¹

Diese Veränderung in den Einstellungen und Verhaltensweisen der Parteien kann von einer Modifizierung der Wahrnehmung der Konfliktgegenstände begleitet werden, wodurch ein anfangs bedeutungsloser, alltäglicher Disput spürbar an Heftigkeit, Schärfe und Dimension gewinnt. Mitchell identifiziert drei dynamische Prozesse, die während der Eskalation/Deeskalation von Konflikten zu beobachten sind: Veränderungen innerhalb der Parteien; Veränderungen zwischen den Parteien und Veränderungen zwischen den Parteien und ihrem Umfeld.

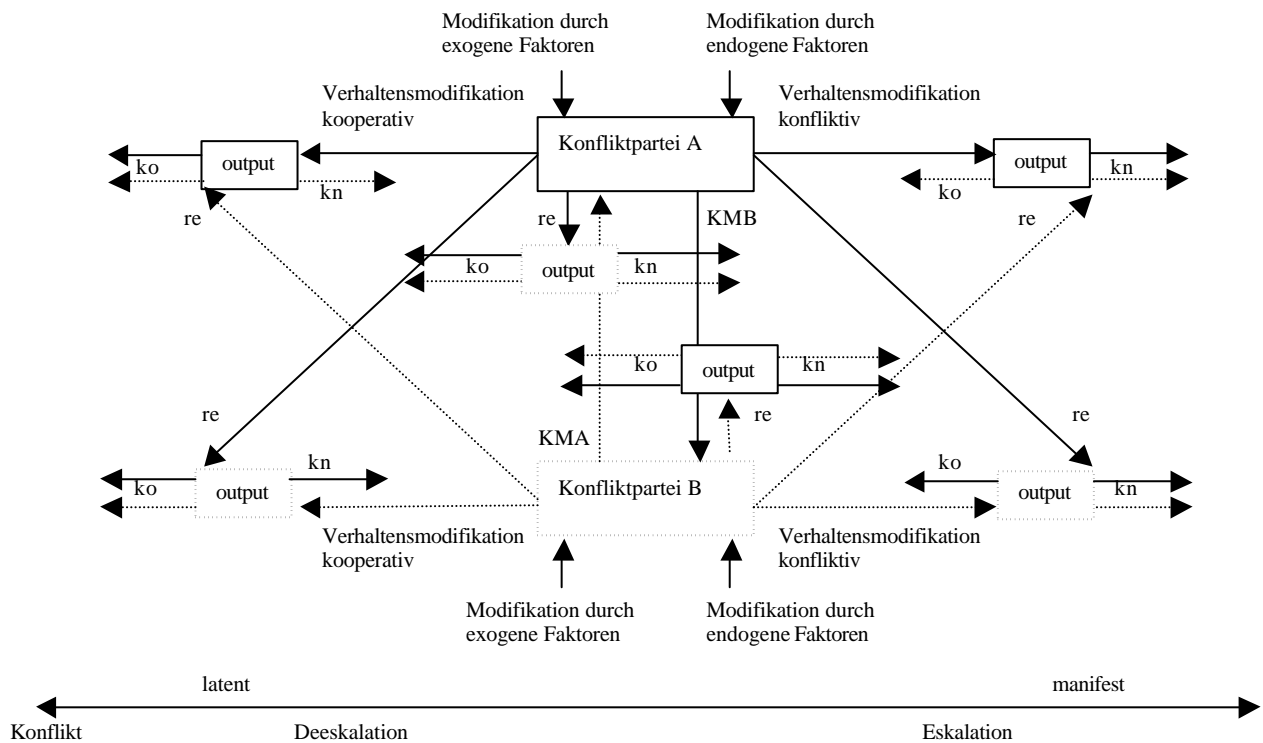
Innerhalb der Parteien manifestieren sich Veränderungen in der Modifizierung von Zielen, Einstellungen und Verhaltensweisen und in einer Umgestaltung der Parteienstruktur. Auf der Ebene der zwischenparteilichen Beziehungen wird Wandel an den Kommunikations- und Interaktionsformen erkennbar. Das kann zu einer Intensivierung des Konfliktes, seiner inhaltlichen Ausweitung oder Einschränkung, zur Deeskalation oder Beendigung führen. Die

¹²⁰ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 18f.; **Bercovitch**, Jacob/**Houston**, Allison, a.a.O., S. 177.

¹²¹ **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 47.

letzte Kategorie zielt auf etwaige Konsequenzen, die den Konfliktparteien aus den Reaktionen des Umfeldes (z.B. Vermittlung, Sanktionen, Intervention) erwachsen.¹²²

Abbildung 1.3.2.1. Eskalation und Deeskalation sozialer Konflikte



kn: konfliktiv; **ko**: kooperativ; **re**: Reaktion auf Konfliktverhalten; **KMA (B)** Konfliktverhaltensmodifikation gegenüber A (B)

Quelle: Darstellung der Verfasserin

Für die Präventionsforschung von besonderem Interesse ist die Frage nach dem „*Warum*“ der Eskalation und Deeskalation von Konflikten und nach der Interdependenz dieser Prozesse. Anders formuliert: Warum eskalieren einige Konflikte zu militärischen Auseinandersetzungen, während andere durch friedliche Massnahmen beigelegt werden können? Warum erwies sich eine präventive Truppenstationierung in Mazedonien als erfolgreich, während sie in Ruanda das Morden nicht zu verhindern vermochte? Welche Faktoren haben einen akzelerierenden oder mässigen Einfluss auf den Konfliktprozess? Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine detaillierte Analyse der Eskalations- und Deeskalationsprozesse, deren grundlegendes Verständnis für eine präventive Operationalisierung notwendig ist.

Ein idealtypischer Konfliktverlauf gliedert sich in eine Vorphase, eine Hauptphase, in der der Konflikt eskaliert und eine Nachphase, in der es zur Beilegung der Streitigkeiten kommt. Am Ausgangspunkt eines jeden Konfliktes befindet sich das Konfliktpotential, das aus den noch

¹²² Ebd., S. 47f.

ruhenden Konfliktparteien, dem Konfliktobjekt und einer Positionsdifferenz im Bezug auf die Interessen am Konfliktobjekt besteht. Damit sich aus dieser Konstellation eine Konfliktdynamik entwickelt, bedarf es eines Wechselspiels zwischen Wahrnehmung und Handlung.¹²³ Der Konflikt wird sichtbar, wenn die Mitglieder mindestens einer der Konfliktparteien ein kollektives Identitätsbewusstsein entwickeln und einen gemeinsamen Groll gegen einen Kontrahenten hegen, der für den Missstand verantwortlich gemacht wird. Die Entscheidung zur Handlung bedarf der Formulierung von Wegen, wie der Missstand behoben werden kann und der Erkenntnis, dass das Kollektiv gemeinsam dieses Ziel erreichen kann. Kriesberg konstatiert, dass die vier Komponenten - Entwicklung eines kollektiven Identitätsbewusstseins, Kanalisierung der Unzufriedenheit, Formulierung von Zielen und Siegesgewissheit - höchst interdependent sind und sich beim Eintritt des Konfliktes in die manifeste Phase gegenseitig beeinflussen.¹²⁴ Zur eigentlichen Eskalationsentwicklung kommt es während der Hauptphase. Diese Phase zeichnet sich durch eine zunehmende Verschärfung der Situation aus: Die Partizipationsbereitschaft innerhalb der Parteien wächst, Drohgebärden nehmen zu und die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung sinkt. Öffentliche Polarisierung vergrößert die Kluft zwischen den Konfliktparteien. Die Aufnahme zusätzlicher Konflikt-Issues führt zur Ausweitung des Konflikts und fördert eine weitere Akzelerierung.

Die Konfliktforschung kennt unterschiedliche Eskalationstheorien und -ansätze, die von Pruitt und Rubin in drei breiten Gruppen subsumiert werden: Aggressor-Verteidiger-Modell; Konfliktspiralen-Modell und Modell struktureller Veränderungen.¹²⁵

Das erste Modell unterscheidet zwischen „Angreifern“ und „Angegriffenen“. Die Ziele, die von der „angreifenden“ Partei verfolgt werden, führen zum Konflikt mit anderen Parteien. Die Konfliktdynamik wird eindeutig vom „Angreifer“ diktiert. Die sich verteidigende Seite reagiert lediglich auf das Verhalten des „Aggressors“. Die Eskalation des Konfliktes entwickelt sich allmählich. Die Aufteilung in „Angreifer“ und „Verteidiger“ impliziert keine direkte Unterteilung in Gut und Böse. Der Terminus „Aggressor“ verdeutlicht lediglich, dass die entsprechende Partei ihre Chance nutzt, einen bestimmten Sachverhalt gemäss den eigenen Interessen zu instrumentalisieren. Als „Verteidiger“ wird diejenige Partei bezeichnet, die sich diesem Versuch widersetzt. Konfliktspiralenmodelle bezeichnen Eskalationsformen, die aus einem zunehmend heftiger ausfallenden Kreislauf von Aktion und Re-Aktion resultieren. Das Konfliktspiralenmodell kann in zwei Kategorien unterteilt werden:

¹²³ Vgl. Meyer, Berthold, a.a.O., S. 22; Kriesberg, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 23.

¹²⁴ Vgl. Kriesberg, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 91; Deutsch, Morton, a.a.O., S. 30f.

¹²⁵ Vgl. Pruitt, Dean G./Rubin, Jeffrey Z., a.a.O., S. 89.

Vergeltungsspiralen und defensive Spiralen. Von Vergeltungsspiralen wird gesprochen, wenn jede Seite die jeweils andere Seite für vorangegangenes, antagonistisches Verhalten straft. Defensive Spiralen bezeichnen Konfliktsituationen, bei denen jede Seite sich so verhält, als wolle sie sich von der Gefahr, die aus der Selbstverteidigungsaktion der Gegenseite resultiert, schützen. Konfliktspiralen entstehen, wenn jede Re-Aktion auf eine Aktion der Gegenseite härter ausfällt als die vorausgegangene Aktion. Diese repetitiven Konfliktmuster bezeichnet Mitchell als *tit-for-tat*, die kontinuierliche Zunahme der Konfliktintensität oder -qualität während eines *tit-for-tat* als intensivierende Interaktion (*intensifying pattern of interaction*).¹²⁶ Zur Beschreibung des Spiralenphänomens bietet sich eine Verknüpfung beider Begriffe zum „kontinuierlich intensivierenden *tit-for-tat*“ an. Diese Bezeichnung ist dem Terminus Konfliktspirale insofern vorzuziehen, als sich auf der Basis von *tit-for-tat* durchaus kooperative Handlungsmuster entwickeln können.¹²⁷ Diese kooperative Dimension entgeht dem Begriff der Konfliktspirale. Im Modell struktureller Veränderungen wird konstatiert, dass Konflikte als sogenannte „Überreste“ (*residues*), Veränderungen innerhalb der Gesellschaften der Konfliktparteien und in den Konfliktparteien selbst verursachen. Diese „Überreste“ begünstigen weiteres strittiges Verhalten von gleicher oder höherer Intensität und verringern dadurch die Bemühungen um Konfliktbeilegung. Das impliziert, dass Eskalation sowohl aus den strukturellen Veränderungen resultiert als auch diesen vorangeht. Es wird zwischen drei Arten struktureller Veränderungen unterschieden:

1. Psychologische Veränderungen (z.B. Nullsummen-Denken, Dehumanisierung des Gegners, Wunsch nach Vernichtung des Gegners ? Entstehung neuer kollektiver Normen, die auf den Veränderungen basieren);
2. Veränderungen in Gruppen und anderen Kollektiven (z.B. Verfestigung von Gruppenstrukturen, Entstehung von Konflikt-Gruppen, neue militante Führung: „*Tauben*“ werden durch „*Falken*“ ersetzt);
3. Veränderung in Gemeinschaften, die die Parteien umgeben (z.B. breite Polarisierung, Fehlen neutraler Positionen).

Allen strukturellen Veränderungen ist gemeinsam, dass sie die Entstehung eines Eskalationskreislaufs fördern.¹²⁸

Vergleicht man die Modelle, fällt auf, dass sie unterschiedliche Aspekte der Eskalationsdynamik beschreiben, weshalb sie sich in der politischen Realität nicht gegenseitig ausschliessen und parallel stattfinden.

Die Skizzierung unterschiedlicher Eskalationsmodelle verdeutlicht, dass es während der Eskalation zu einer schwerwiegenden Transformation des Konfliktes kommt. Strategien, die

¹²⁶ Vgl. Ebd., S. 89ff.; **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 62.

¹²⁷ Zu Entwicklungsvoraussetzungen von Kooperationsmustern unter Egoisten auf der Basis eines iterierten Gefangenendilemmas vergleiche **Axelrod**, Robert, *Die Evolution der Kooperation*, München 1987.

¹²⁸ Vgl. **Pruitt**, Dean G./ **Rubin**, Jeffrey Z., a.a.O., S. 92ff.

auf Mittel der Eskalation vertrauen, werden in der Konfliktforschung auch als „*brinkmanship*“-Politik (Politik am Rande des Abgrunds) bezeichnet. Wird diese Strategie von beiden Konfliktparteien angewandt, sprechen einige Autoren von einem *chicken-game*.¹²⁹ Auch wenn die Eskalation von nur einer Konfliktpartei vorangetrieben wird, kommt es aufgrund der Rezeption durch die Gegenpartei zu einer Veränderung des gesamten Konfliktes, wobei dieser an Grösse, Tiefe und Intensität gewinnt und sich zunehmend der Lenkung entzieht. Pruitt und Rubin unterscheiden fünf gängige Transformationstypen, die während der Eskalation zu beobachten sind.¹³⁰

1. Leicht ? Schwer (*light ? heavy*: aus Ermahnungen werden Drohungen; ursprünglich friedliche Proteste bemächtigen sich zunehmend der Gewalt als Ausdrucksform);
2. Klein ? Gross (*small ? large*: stetige Zunahme von Konflikt-Issues; die Konfliktparteien konzentrieren sich stärker auf das Konfliktgeschehen und sind bereit, mehr Ressourcen für den Konflikt zur Verfügung zu stellen);
3. Spezifisch ? Allgemein (*specific ? general*: spezifische Themen weichen generellen Themen; merkliche Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien);
4. In-Guten-Verhältnissen-Leben ? Gewinnen ? Den-Anderen-Verletzten (*doing well ? winning ? hurting the other*: Zu Beginn der Eskalation sind die Konfliktparteien am eigenen Wohlergehen interessiert, unabhängig davon, ob der Kontrahent nun reich oder arm ist. Im Verlauf der Eskalation nimmt kompetitives Verhalten jedoch zu und mit ihm der Wunsch, den anderen um jeden Preis auszustechen. Mit wachsenden Kosten im weiteren Verlauf der Eskalation geht es zunehmend darum, den anderen zu verletzen, stärker zu verletzen als man selbst Verluste erleidet.);
5. Wenige ? Viele (*few ? many*: aus Kundgebungen werden Massenaufläufe).

Im Gegensatz zu Pruitt und Rubin, die zur Skizzierung der Eskalationsdynamik fünf Transformationstypen unterscheiden, beschreibt Glasl die Eskalationsdynamik in der Form eines neunstufigen Eskalationsmodells. Im Unterschied zu anderen Modellen, die die Eskalation mit einem aufsteigenden Stufenleiterprinzip darstellen, wird Eskalation beim Glaslschen Modell als eine Abwärts-Bewegung dargestellt.¹³¹ Mit dieser Abwärts-Bewegung will Glasl zum Ausdruck bringen: „[...] dass der Weg der Eskalation mit zwingender Kraft in Regionen führt, die grosse, „untermenschliche Energien“ aufrufen, die sich jedoch auf Dauer der menschlichen Steuerung und Beherrschung entziehen.“¹³² Die Stufen eins bis drei verankert der Autor im *win-win*-Bereich, die Stufen vier bis sechs rechnet er dem *win-lose*-Bereich zu, die letzten drei Stufen werden allesamt im *lose-lose*-Bereich positioniert. Mit steigendem Gewaltniveau attestiert Glasl eine Abnahme friedlicher Handlungsalternativen, die zum Abgleiten der Konfliktparteien auf niedrigere Regressionsniveaus - verstanden als bereits überwundene Phasen der Reifung - führt und einen direkten Einfluss auf ihre

¹²⁹ Vgl. **Kahn**, Herman, *On Escalation. Metaphors and Scenarios*, New York; Washington; London 1965, S. 7ff.

¹³⁰ Vgl. **Pruitt**, Dean G./**Rubin**, Jeffrey Z., a.a.O., S. 64f.

¹³¹ Vergleiche hier insbesondere das 44-Stufen umfassende Eskalations-Leiter-Modell von Kahn, in: **Kahn**, Herman, a.a.O., S. 37-51.

¹³² **Glasl**, Friedrich, *Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater*, Bern; Stuttgart 1999, S. 215.

Perzeptionen, Einstellungen, Absichten und Verhaltensweisen hat.¹³³ Die neun Stufen der Eskalation nach Glasl sind: (1) Verhärtung, (2) Debatte, (3) Taten, (4) Images/Koalitionen, (5) Gesichtsverlust, (6) Drohstrategie, (7) begrenzte Vernichtungsschläge, (8) Zersplitterung und (9) gemeinsam in den Abgrund.

Die erste Phase zeichnet sich dadurch aus, dass erste Meinungsdivergenzen und Verhärtungen der Standpunkte sichtbar werden. Die Konfliktparteien sind jedoch gewillt, den Konflikt mit friedlichen Mitteln zu lösen. Eine einsetzende Polarisierung im Denken, Fühlen und Wollen der Konfliktparteien macht sich beim Eintritt in die zweite Stufe bemerkbar, die sich gleichzeitig durch eine Ausweitung der Streitpunkte auszeichnet. Der Übergang zur dritten Stufe wird von einem Gefühl schwindender Empathie für den Gegner begleitet, das sich im zunehmenden „Tatendrang“ manifestiert und mit einer Verhärtung der Standpunkte und einem steigenden Gruppenzusammenhalt und Konformitätsdruck einhergeht. Glasl fasst das Verhalten der Konfliktparteien wie folgt zusammen: *„Sie sind zu der Einsicht gekommen, dass Gespräche zu nichts mehr führen. Darum gehen sie zu Taten über.“* In der Folge (Stufe 4) geht es aufgrund dieser Veränderungen nicht mehr um einen Ausgleich der Interessen, sondern ausschliesslich um den eigenen Sieg und die Niederlage des Gegners. Kommunikation wird durch eigene feindselige Einstellungen und Verunglimpfungen des Kontrahenten unmöglich gemacht. Die Hauptsorge gilt der Wahrung der eigenen Reputation und der Festigung des Selbstbildes. Diese Entwicklung wird begleitet von einer Stereotypisierung der Gegenseite. Parallel wird nach Möglichkeiten gesucht, der anderen Seite Unannehmlichkeiten zuzufügen. Der Eintritt in die fünfte Stufe geht mit einer starken Modifikation der Selbst- und Fremdperzeption einher und führt zur „Verteufelung“ des Kontrahenten, die in einer Verschmelzung von Wahn- und Wirklichkeitsbild mündet. Die Bindung innerhalb der Konfliktparteien nimmt zu und mit ihr die Totalisierung und Ideologisierung der Gegensätze, die mythologische Dimensionen annehmen. Im gegenseitigen Zufügen von Schäden wird Parität angestrebt. Die sechste Eskalationsstufe wird von Drohungen und Gegendrohungen dominiert, was zu einer starken Beschleunigung der Eskalation führt. Die Zunahme der Gewalt im Zuge der Drohstrategien führt zur gegenseitigen Radikalisierung und infolge zur Gewaltexplosion. Den Eintritt in die siebente Stufe dominieren gezielt dosierte Schläge, die das Ziel haben, den Gegner in seiner Existenz zu erschüttern. Eine Lösung des Konfliktes ist bei gleichzeitiger Existenz des Kontrahenten nicht mehr antizipierbar. Der Gegner wird dehumanisiert. Die Verluste der Gegenseite entlohnen für die eigenen Schäden. Mit dem Überschreiten der nächsten Eskalationsschwelle (Stufe 8) werden die Vernichtungsaktionen

¹³³ Ebd., S. 215f.

heftiger: Von nun an geht es um die Zerschlagung der Existenzgrundlage des Kontrahenten. Die Zerstörung richtet sich gegen neuralgische Punkte. Die Unterminierung der Lebensfähigkeit des Gegners wird zum erklärten Ziel, gleichzeitig wächst die Sorge um das eigene Überleben. Die neunte Stufe markiert den Übergang zum totalen Krieg, dem sogenannten „*totalen Kollisionskurs*“. Die Parteien wissen, dass sie auf einen Abgrund zutreiben. Ihre einzige Genugtuung ist die Gewissheit, dass sie im eigenen Untergang den Feind mit in den Abgrund reißen.¹³⁴

In Anbetracht der schwerwiegenden Veränderungen der Perzeptionen und Verhaltensmodi, die während der Eskalation zutage treten, erwächst für die Prävention die Notwendigkeit, ein Überschreiten der Gewaltschwelle zu verhindern. Eine durch exogene und endogene Faktoren angestrebte Deeskalation ist dann aussichtsreich, wenn die Konfliktparteien die Fähigkeit zur Kommunikation nicht verloren haben. Mit zunehmender Eskalation schwindet jedoch die gegenseitige Empathie, die für jedwede Konfliktbeilegung und Resolution notwendig ist.

Im Kontext der Eskalationsdiskussion gilt es als nächstes, der Frage nachzugehen, welche Faktoren die Eskalationswahrscheinlichkeit von Konflikten steigern oder mindern. In Anlehnung an die Forschungsergebnisse von Billing, Mitchell und Zartmann wird der Konstellation und Struktur von Konflikten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Beide Faktoren haben einen zentralen Einfluss auf die Austragungsform. In Abhängigkeit von der Konfliktstruktur variiert das Eskalationspotential: Konfliktgegenstände, die vitale Interessen der Kontrahenten betreffen und ideologisch, normativ oder religiös aufgeladen sind, besitzen grösseres Eskalationspotential als solche Konflikte, die durch die Aufteilung des Konfliktgegenstandes einer Kompromisslösung zugeführt werden können. Auch Konfliktgegenstände, die die persönliche oder kollektive Identität betreffen, neigen zur Eskalation und erschweren Konfliktbearbeitungsstrategien.¹³⁵ Basierend auf einer quantitativen Auswertung von 288 Konflikten im Zeitraum zwischen 1945 und 1989 postuliert Billing, dass Territorialkonflikte und Konflikte über ökonomische Ressourcen das geringste Eskalationspotential aufweisen. Eine höhere Eskalationswahrscheinlichkeit haben Konflikte, die die interne Machtausübung betreffen (z.B. Sezessionen, Unabhängigkeitsbewegungen). Ihre Eskalationsträchtigkeit führt Billing darauf zurück, dass es für Regierungen generell schwierig ist, Kompromisslösungen anzustreben, wenn diese ihre Machtpositionen unmittelbar bedrohen. Sei es, weil ihr eigener Machtanspruch in Frage

¹³⁴ Ebd., S. 215-286.

gestellt wird oder weil essentielle nationale Interessen berührt werden.¹³⁶ Auch ein breiter innenpolitischer Konsens fördert die Eskalation von Konflikten, besonders dann, wenn er die Revidierung eines von breiten Teilen der Bevölkerung als ungerecht empfundenen Zustandes anstrebt oder die Wiederherstellung der früheren Grösse anvisiert.¹³⁷ Die Eskalationsträchtigkeit wird ferner durch die Anzahl der an einem Konflikt beteiligten Parteien negativ beeinflusst. Je mehr Parteien involviert sind, desto explosiver ist der Konflikt. Eine Studie Kriesbergs, in der der Autor 960 militärische Konflikte im Zeitraum zwischen 1816 bis 1976 untersucht, zeigt, dass 22 Prozent aller Multiparteienkonflikte in Kriegen eskalierten. Konflikte hingegen, an denen lediglich zwei Parteien partizipierten, führten in nur 5 Prozent der Fälle zu militärischen Konfrontationen.¹³⁸

Auch wenn die Hervorhebung struktureller Faktoren den Eindruck erweckt, dass bestimmte „unglückliche“, besonders eskalationsfreudige Konstellationen präventiven Bemühungen keinen Raum lassen, darf nicht übersehen werden, dass bereits kleine, unilaterale Konzessionen zur Deeskalation beitragen können. Kahn konstatiert diesbezüglich:

„Although such unilateral initiatives may not be reciprocated, this does not mean that they should not be tried. Such measures may relax tension to a point where it is easier to settle a dispute, or to leave it unresolved but less dangerous. Even small concession can be significant as turning points in the escalation process.“¹³⁹

Die primäre Chance präventiver Bemühungen bei besonders eskalationsträchtigen Konfliktkonstellationen liegt im frühen Engagement. Durch Vermittlung, Ausübung von Druck oder die Beeinflussung der Konfliktparteien, durch Zusicherung von Konzessionen, Erhöhung von Kosten für eine einseitige militärische Interessendurchsetzung oder durch den taktischen Einsatz positiver und negativer Sanktionen kann Prävention die Modifizierung des Verhaltens von Konfliktparteien anstreben.

Der wachsenden Anzahl theoretischer Ansätze zu den Bedingungen und Ursachen von Eskalationsprozessen zum Trotz, sind präzise Vorhersagen zu einzelnen Konflikten schwer. Wissenschaftler können selten ausreichend Informationen über Konflikte sammeln, um präzise Vorhersagen über ihre Entwicklung zu treffen. Die während der Konfliktgenese entstehende Eigendynamik entzieht sich szientistischen Prognosen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung nach einer präventiven, frühzeitigen Involvierung in schwelende

¹³⁵ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 165f.

¹³⁶ Vgl. **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte: Ein Konfliktmodell auf der Grundlage der empirischen Auswertung von 288 internationalen Konflikten seit 1945*, Frankfurt am Main 1992, S. 175f.

¹³⁷ Ebd., S. 308.

¹³⁸ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 165f.

¹³⁹ **Kahn**, Herman, a.a.O., S. 232.

Konflikte als ein „kategorischer Imperativ“, um eskalationsbedingter Verselbständigung vorzubeugen.

1.3.3. Strategien der Konfliktbearbeitung durch intervenierende Akteure

Die Darstellung der Konfliktanalyse aus präventiver Sicht wäre nicht vollständig ohne einen Rekurs auf Konfliktbearbeitungsstrategien dritter Parteien, die durch ihr Einwirken eine friedliche Austragung des Konfliktes anstreben. Ihnen stehen prinzipiell die gleichen Bearbeitungsstrategien zur Verfügung wie den Konfliktparteien selbst: Zwang, Belohnung, Beilegung (im Sinne der Wahl von *problem-solving*-Ansätzen) und die Schiedsgerichtsbarkeit. Eine detaillierte Analyse einzelner präventiver Massnahmen, Verfahren und Instrumente folgt im dritten Kapitel. An dieser Stelle soll lediglich auf das breite Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten hingewiesen werden, die der Terminus Konfliktbearbeitung subsumiert. Die Wahl des Terminus „Bearbeitung“ im Unterschied zum Begriff der „Resolution“ oder „Regulierung“ ist beabsichtigt. Auf diesem Weg soll verdeutlicht werden, dass es bei manchen Konflikten unmöglich ist, kurzfristig eine Lösung des Konfliktes zu erreichen, da die Parteien ihre Positionen als legitim erachten und gewillt sind, an ihnen festzuhalten. Eine schnelle Lösung des Konfliktes ist nur dort denkbar, wo sich die Differenzen auf die Wahl der Mittel beziehen, nicht aber auf die Zielsetzung als solche.¹⁴⁰ Auch dem Begriff der Regulierung ist der der Bearbeitung vorzuziehen. Zwar zielen beide Termini auf eine Transformation der Konfliktursachen, Regulierung betont jedoch stärker das Ergebnis, Bearbeitung hingegen stärker den Prozess.¹⁴¹ In der vorliegenden Arbeit wird das Augenmerk auf prozesshafte Konfliktbewältigungsstrategien gelenkt. Galtung spricht in diesem Kontext vom Prozess als Ziel.¹⁴² Zentral für den Bereich der Konfliktbearbeitung ist der Begriff der Transformation, dem in der vorliegenden Arbeit folgende Definition von Kriesberg zugrunde liegt:

„Conflict transformation refers to a fundamental and enduring change away from a protracted, destructive struggle between adversaries towards a constructive accommodation between them. [...] Conflict transformation refers to the process of change and also to the relationship resulting from that process.“¹⁴³

Transformation ist somit als ein komplexer Prozess zu begreifen, der unterschiedliche Dimensionen des Konfliktes erfasst. Väyrynen unterteilt diesen breitflächigen Prozess in vier

¹⁴⁰ Galtung postuliert in diesem Zusammenhang, dass die Auffassung von einem Endzustand des Konfliktes, in dem der Konflikt entweder gelöst oder als hoffnungslos eingestuft wird, eine okzidentale Art zu denken darstellt. Konfliktlösung ist nach Galtung einzig als eine neue Formation vorstellbar, die von allen betroffenen Akteuren akzeptiert und getragen wird. Vgl. **Galtung, Johan**, *Frieden mit friedlichen Mitteln: Frieden und Konflikt, Entwicklung und Kultur*, Opladen 1998, S. 165ff.

¹⁴¹ Vgl. **Meyer, Berthold**, a.a.O., S. 31.

¹⁴² Vgl. **Galtung, Johan**, *Frieden mit friedlichen Mitteln*, a.a.O., S. 166.

interdependente Aspekte: (1) Transformation der Akteure, (2) Transformation der *Issues*, (3) Transformation der Regeln und (4) Transformation der Strukturen.

Der erste Aspekt bezieht sich sowohl auf interne Verschiebungen innerhalb der Konfliktparteien als auch auf das Auftreten neuer Akteure auf der politischen Bühne. Beide Faktoren haben einen direkten Einfluss auf die Wahrnehmung des Konfliktgegenstandes und, daraus resultierend, auf die Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Lösungsmöglichkeiten. Der zweite Aspekt konzentriert sich auf den Wandel der politischen Agenda. Verlieren Konfliktgegenstände an Bedeutung, sind sie dort nicht länger an zentralen Stellen vertreten. Die Transformation der Agenda setzt jedoch den Wandel derjenigen Akteure voraus, die sich für die früheren *Issues* in der Agenda einsetzen.

„[...] [I]n other words, the transformation concerns simultaneously several actors and connects issues and actors with each other.”¹⁴⁴

Der dritte Aspekt bezieht sich auf institutionalisierte und internalisierte Normen und Werte, die die Beziehungen zwischen den Konfliktparteien regeln. Ihre Transformation kann das Verhalten der Parteien zueinander verändern und im besten Fall als Basis für eine friedliche Lösung des Konfliktes dienen. Der vierte Aspekt konzentriert sich auf die Transformation der Beziehungsstruktur zwischen den Konfliktparteien. Diese Modifikation kann durch eine signifikante Veränderung der Machtverteilung verursacht werden oder durch einen qualitativen Wechsel der Beziehungen. Der Wechsel kann sich dabei in einem Anstieg oder in einer Abnahme der Kommunikation und Interdependenz zwischen den Akteuren manifestieren und zur stärkeren Isolation oder Integration der Akteure führen.¹⁴⁵

Generell können Strategien der Konfliktbearbeitung zu jedem Zeitpunkt des Konfliktes initiiert werden und alle Phasen des Konfliktes abdecken. Frühe Konfliktbearbeitung strebt die Verhinderung der militärischen Austragung von Konflikten an. Ist der Ausbruch von Gewalt bereits erfolgt, zielt Konfliktbearbeitung auf die Verhinderung einer weiteren vertikalen oder horizontalen Eskalation. Sollte auch dieses Stadium überschritten worden sein, konzentriert sich Konfliktbearbeitung durch die Eliminierung tiefliegender Konfliktursachen auf die Verhinderung eines erneuten Ausbruchs der Gewalt nach Beendigung der Hostilitäten.

¹⁴³ **Kriesberg**, Louis, *Conflict Transformation*, in: Encyclopedia of Violence, Peace, Conflict, Volume 1, San Diego; London etc., 1999, S. 413-425, hier: S. 413.

¹⁴⁴ **Väyrynen**, Raimo, *To Settle or To Transform? Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts*, in: **Väyrynen**, Raimo (Hrsg.), a.a.O., S. 1-25, hier: S. 5.

¹⁴⁵ Ebd., S. 4ff.

Diese Unterteilung in drei Konfliktbearbeitungsphasen wird auch in der Präventionsforschung beibehalten. Alle drei Phasen werden dem Bereich weiter Prävention zugerechnet und in frühe, späte und kontinuierliche Prävention unterteilt. Frühe Prävention bemüht sich um die frühzeitige Erkennung und Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten. Sollte ein gewaltsames Stadium bereits erreicht worden sein, bemüht sich späte Prävention um eine Deeskalation des Konfliktes und die Rückkehr zu friedlichen Konfliktbearbeitungsstrategien. Kontinuierliche Prävention hingegen zielt auf die Verhinderung des Wiederaufflammens der Gewalt in der Konfliktfolgezeit. Eine aktive Transformation des Konfliktes steht zu jeder Zeit im Mittelpunkt, denn je eher Konfliktursachen erkannt und behoben werden können, desto grösser ist die Hoffnung auf eine friedliche Bearbeitung des Konfliktes. Die Konfliktbearbeitung wird als erfolgreich beschrieben, wenn es ihr gelingt, friedliche Kommunikationsmodi zwischen den Kontrahenten wiederherzustellen oder die Konfliktursachen friedlich zu beseitigen. Erfolgreiche Konfliktbearbeitung ist auch dann gegeben, wenn der Konflikt auf eine niedrigere Intensitätsstufe zurückgeführt wird, wobei die Konfliktursachen allerdings nicht beseitigt werden.¹⁴⁶

Abschliessend soll der Frage nachgegangen werden, ob Prävention, Deeskalation, Beilegung, Transformation und Resolution von Konflikten die einzigen möglichen Ziele einer sinnvollen Konfliktbearbeitung darstellen. Unter Beachtung der Kategorien „*Stille Beilegung*“ (Holsti) und „*Passivität*“ (Pruitt/Rubin), die Mitchell dem Bereich „*Beilegung*“ zurechnet, erscheinen auch Strategien, die lediglich die Wahrung und Festigung des Status quo als Konfliktbearbeitungsstrategie anvisieren, überaus sinnvoll. Auch wenn diese Strategien temporärer Natur sind, nehmen sie den Konfliktparteien die Last, unter Zeitdruck nach Lösungsoptionen suchen zu müssen.

Die in der realistischen Schule verankerte Strategie der „*Balance of Power*“ war massgeblich dafür verantwortlich, dass sich während der Zeit globaler Bipolarität die beiden Blöcke gegenseitig in Schach hielten. Gleichgewicht der Mächte, gegenseitige Abschreckung und das strategische Konzept gegenseitiger Vernichtung (*MAD: Mutual Assured Destruction*) waren die Pfeiler dieses negativen Friedens. Die Labilität und Verletzlichkeit dieses Konzeptes offenbarte sich bereits 1962 in der Kuba-Krise und manifestierte die Notwendigkeit der

¹⁴⁶ Zur Unterscheidung der Begriffe Konfliktresolution und Konfliktregulierung vergleiche **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 101ff.; **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 276.

Implementierung einer anders gelagerten Konfliktbearbeitungspolitik. Auf beiden Seiten des „Eisernen Vorhangs“ entstand Bewegung, die jedoch in der Rüstungs- und Atomfrage von vielen Rückschlägen begleitet wurde. Erst die Gründung der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) im August 1975 förderte durch vertrauensbildende Massnahmen das Entspannungsklima zwischen den Blöcken. Heutzutage darf man die KSZE als ein überaus erfolgreiches Instrument präventiver Diplomatie bezeichnen. Allerdings muss in Bezug auf die eingangs gestellte Frage konstatiert werden, dass die KSZE primär als ein Instrument der Sicherung des Status quo begriffen wurde. Der KSZE-Prozess beabsichtigte keine Beendigung des Ost-West-Konfliktes. Im Vordergrund stand vielmehr die Etablierung eines *modus vivendi* zwischen den Blöcken, der auf dem Prinzip der Aufrechterhaltung des Status quo basierte.¹⁴⁷

Eine primäre Bemühung um die Aufrechterhaltung des Status quo als Ziel präventiver Bemühungen kann auch im Fall des Konfliktes um die im Südchinesischen Meer gelegenen Spratly- und Paracel-Inseln attestiert werden. Sechs Konfliktparteien¹⁴⁸ streiten sich um die Frage des Eigentumsrechts der Inseln. Seit Beginn der 90er Jahre bemüht sich die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) als Regionalorganisation um die Beilegung des schwelenden Konfliktes, was jedoch dadurch erschwert wird, dass ausser der Volksrepublik China (VR China) und der Republik China auf Taiwan, die übrigen Streitparteien Mitglieder der ASEAN sind. Die ASEAN initiierte unterschiedliche sicherheitspolitische Instrumente, um im Spratly-Konflikt zu vermitteln, die allesamt im Bereich präventiver Diplomatie anzusiedeln sind und sich um den Aufbau von Vertrauen zwischen den ASEAN-Ländern und China bemühen.¹⁴⁹ Die unterschiedlichen Foren auf der *first-* und *second-track* Ebene ermöglichen den Konfliktparteien einen regen Austausch über ihre Ängste, Vorstellungen und Ansprüche. Eine endgültige Konfliktresolution übersteigt jedoch den Rahmen präventiver Diplomatie und wird von den Konfliktparteien - vor allem von China - überhaupt nicht gewünscht. Die Hinwendung zur Prävention und zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen manifestiert den Wunsch der beteiligten Akteure, den gegenwärtigen territorialen Status quo zu erhalten. Gleichzeitig ist man um die Verhinderung einer weiteren

¹⁴⁷ Vgl. Meyer, Berthold, a.a.O., S. 29.

¹⁴⁸ VR China, Republik China auf Taiwan, Vietnam, Philippinen, Malaysia, Brunei.

¹⁴⁹ Zu den wichtigsten Instrumenten zählen: ASEAN Post Ministerial Conference; ASEAN Declaration on the South China Sea; ASEAN Regional Forum; Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP); Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea.

Eskalation bemüht, die aus wirtschaftlichen Gründen von keiner der Parteien erwünscht wird.¹⁵⁰ Das anvisierte Ziel ist ein friedlicher *modus vivendi*.

Nach einer detaillierten Einführung in die Konfliktanalyse wird im nächsten Schritt das Konzept der Prävention vorgestellt. Ziel ist eine umfassende Analyse des Ansatzes, die in einer „griffigen“ Definition präventiver Diplomatie kulminieren soll, um eine schnelle Operationalisierung in der Praxis zu ermöglichen.

1.4. Generelle Prävention

Seit Beginn der 90er Jahre beschäftigt der Terminus „Präventive Diplomatie“ den politikwissenschaftlichen Diskurs. Ausschlaggebend für den „Präventionsboom“ war die Veröffentlichung der „Agenda für den Frieden“ durch den ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali, dessen Ruf nach Prävention von George Bush, Bill Clinton, Boris Jelzin und weiteren namenhaften deutschen, englischen und französischen Politikern unterstützt wurde. Dem Beispiel der Vereinten Nationen folgend, verabschiedete 1992 die OSZE ihren Berliner Mechanismus und gründete ein Konfliktpräventionszentrum. Auch die NATO schloss sich dem Trend an und implementierte die Konfliktprävention 1999 in ihrem „Strategischen Konzept“.

Dieser „Präventionshype“ vermag jedoch nicht über einen Mangel an genauen Definitionen und theoretisch-methodisch-konzeptionellen Verankerungen hinwegzutäuschen. Die gesamte Welt spricht von Prävention, wobei jeder das darunter versteht, was er darunter verstehen will. Einige beschränken Prävention einzig auf friedliche Massnahmen, andere hingegen schliessen die Anwendung militärischer Mittel nicht aus. Der Präventionsgedanke entwickelte sich auf diesem Weg zum „Placebo“ des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Mangelnde Kenntnisse der Ziele, Instrumente und Verfahren präventiver Diplomatie verunmöglichten in der Vergangenheit kooperative Konfliktlösungsmodelle und koordinierte Herangehensweisen an sich abzeichnende Konflikte. Unter dem Schutzmantel sich gegenseitig behindernder, konkurrierender präventiver Bemühungen unterschiedlicher Akteure konnten Konflikte in Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda akzelerieren und das präventive Konzept angesichts immenser Opferzahlen ad absurdum führen. Aus der Retrospektive erinnert die Aufregung um Prävention an Shakespeares Komödie „*Viel Lärm um Nichts*“, nur dass die politische Realität verpasster Präventionschancen einer Tragödie gleichkommt. „*Der Worte sind genug*

¹⁵⁰ Vgl. Guzy, Eleonora, *Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer: ASEAN und Ansätze zur*

gewechselt, lasst mich auch endlich Taten sehen“ (Goethe, Faust): Das Konzept präventiver Diplomatie braucht dringend detaillierte Analysen, damit entsprechende Szenarien künftig vermieden werden können. Im Mittelpunkt der Analysen müssen folgende Fragen stehen: Unter welchen Bedingungen kann Gewaltprävention effektiv sein? Welcher Methoden, Instrumente und Verfahrensweisen bedient sie sich und wer greift wann und vor allem warum präventiv in latente oder bereits manifeste Konflikte ein?

Wie bereits in Kapitel 1.3. dargestellt, wird die Wahl präventiver Strategie durch die Struktur von Konflikten massgeblich beeinflusst. Bestimmte Faktoren (z.B. Mangel an Ressourcen; fehlende Kommunikationswege und Konzepte) können relativ „einfach“ mit Methoden, Instrumenten und Verfahren der Prävention behoben werden. Das Aufkommen struktureller Faktoren (z.B. Schatten der Vergangenheit, verstanden als eine gemeinsame Geschichte gegenseitiger Hostilitäten; starke Machtunterschiede zwischen den Kontrahenten; Patronageverhältnisse) hingegen erschwert massgebend präventive Bemühungen. Die Akkumulation dieser sogenannten negativen Faktoren erhöht merklich die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Austragung von Konflikten. Die Transformation dieser systemischen Faktoren ist, wenn überhaupt, nur langfristig denkbar, wobei Demokratisierung, regionale und internationale Integration, Sozialisation, Bildung und Behebung gravierender Formen struktureller Gewalt als besonders geeignete Instrumente bei der Verfolgung dieses Zieles anzusehen sind. Eine kritisch-realistische Auseinandersetzung mit der Thematik der Prävention verlangt daher schon zu Beginn das Eingeständnis einer durch systemische Faktoren bedingten, lediglich begrenzten Anwendungsfähigkeit präventiver Modelle. Präventiven „Allmachtsvorstellungen“ muss an dieser Stelle eine Absage erteilt werden. Diese Feststellung sollte jedoch nicht in permissiver Einstellung münden, sondern das Bemühen verstärken, frühzeitig in Konflikte zu intervenieren, bevor bestimmte negative Faktoren durch endogene Eskalationsprozesse die Schwelle einer möglichen Prävention überschreiten und unkontrollierbare Gewaltspiralen lostreten. Auch muss das Wissen um die Unvermittelbarkeit bestimmter Konflikte das Augenmerk auf internationale, militärische Sanktionsmechanismen lenken, um in Fällen missglückter oder verunmöglichter Prävention Menschenrechtsverletzungen à la Ruanda und Srebrenica zu verhindern oder, wenn auch hierzu die Chance vertan wurde, diese schnellstmöglich zu beenden. (Allerdings handelt es sich bei beiden Fällen nicht mehr um Prävention im engeren Sinne, sondern um kurative Massnahmen. Eine genaue Definition des Präventionsbegriffes erfolgt an späterer Stelle.)

Die Konzeptualisierung präventiver Diplomatie erfordert einen kurzen Rekurs auf Diplomatie als solche.

Diplomatie ist wahrscheinlich so alt wie die Zivilisation selbst. Bereits ursprüngliche Stämme und Gruppen führten Verhandlungen miteinander und erleichterten sich durch gegenseitige Kooperation das Überleben. Zur ersten Blüte gelangte Diplomatie im alten Griechenland, als die Stadtstaaten mit der Entsendung von Gesandten begannen, denen im Gastland diplomatische Immunität zugesichert wurden. Etymologisch stammt der Ausdruck „Diplomatie“ vom griechischen *diploma* ab. *Diploma* bezeichnet ein offizielles Dokument, das den Träger als Abgesandten eines benachbarten Stadtstaates auszeichnete und ihm Privilegien in Form diplomatischer Immunität zusicherte. Das byzantinische Reich brachte weitere Fortschritte in der Entwicklung diplomatischer Beziehungen. Zum ersten Mal kam es zur Gründung gouvernementaler Verwaltungseinheiten, die sich einzig auf die Aussenbeziehungen konzentrierten und für diese Tätigkeit ein speziell in Verhandlungsführung geschultes Personal (Diplomaten) heranbildeten.¹⁵¹

Die Ursprünge heutiger diplomatischer Beziehungen gehen auf das 15. Jahrhundert zurück, als die italienischen Stadtstaaten mit der Entsendung von permanenten Gesandtschaften begannen, um die Kommunikation und Verhandlungsführung untereinander zu erleichtern. Unter den ersten Gesandten befanden sich grosse Persönlichkeiten, wie Dante, Petrarca und Machiavelli.¹⁵² Das 16. Jahrhundert brachte unter Kardinal Richelieu eine weitere Professionalisierung diplomatischer Praktiken. Richelieu befürwortete eine Konzentration des diplomatischen Dienstes auf die Schaffung langfristiger Beziehungen, die sich nicht ausschliesslich am kurzfristigen Vorteildenken orientierten. Hierbei schwebten Richelieu strategische Allianzen mit anderen Partnern vor - auch unliebsamen - um sich gegen einen gemeinsamen Feind zu verteidigen. Spätestens seit dem Westfälischen Frieden, der als die Geburtsstunde heutiger Staatenwelt gilt, hat sich Diplomatie als ein unverzichtbares Moment internationaler Beziehungen etabliert. Mit steigender Interdependenz und wachsenden Interaktionen zwischen den eigenständigen Staaten, erhöhte sich auch auf dem übrigen europäischen Boden die Notwendigkeit diplomatischer Vertretungen in fremden Ländern, wie sie sich bereits in Italien der Renaissancezeit etabliert hatten. Der Hauptgedanke der traditionellen Diplomatie ist bis heute in seinen Grundzügen unverändert geblieben.

¹⁵¹ Vgl. **Rupesinghe, Kumar/Naraghi**, Anderlini Sanan, a.a.O., S. 97ff.

¹⁵² Vgl. **Amstutz**, Mark R., a.a.O., S. 281f.

„Traditional diplomacy refers to the official relationship between sovereign states and can be defined in the widest sense as the conduct of relations between states and other international actors by official agents and by peaceful means.“¹⁵³

Zu den wichtigsten Funktionen traditioneller Diplomatie gehört heute wie damals die Sicherung konstanter Kommunikation zwischen Staaten, um militärischen, politischen, ökonomischen und ethnisch-kulturellen Konflikten rechtzeitig zu begegnen. Die Geschichte kennt zahlreiche Zusammentreffen grosser Staatsmänner, die durch diplomatisches Geschick den Ausbruch von Kriegen verhinderten. Der Wiener Kongress von 1814/15 formte ein neues europäisches Mächtegleichgewicht nach dem Ende der napoleonischen Kriege, das auf festen Normen und Verhaltensregeln fussend den europäischen Grossmächten nahezu dreissigjährigen Frieden bescherte. Auch der Marshall-Plan zielte durch wirtschaftliche Entwicklung auf die Eindämmung radikaler und antidemokratischer Strömungen im Nachkriegseuropa. Was heute die Europäische Union ist, begann 1951 als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und diente primär der Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland (Zartman spricht in diesem Kontext von einer grundlegenden Transformation der Beziehung, die eine friedliche Koexistenz erst ermöglichte¹⁵⁴).

Heutzutage würde man diese Geschehnisse allesamt mit dem Attribut „präventiv“ versehen und den Kategorien „Krisenvorbeugung“, „Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit“ und „vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahme“ zuordnen. Damals waren diese Wortschöpfungen noch nicht gängig. Der Ausdruck „präventive Diplomatie“ ist neueren Datums. Er wurde durch Dag Hammarskjöld Ende der 50er Jahre geprägt und erlangte erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes seine Blüte. Der Hauptgedanke der Prävention kann wie folgt formuliert werden: Es ist generell besser, billiger und humaner, Konflikte vorab einer militärischen Austragung zu regulieren. Durch manipulative Beeinflussung von Faktoren, die zur Gewaltanwendung oder Eskalation führen, wird eine friedliche Bearbeitung und Transformation von Konflikten beabsichtigt.¹⁵⁵ Der Beschäftigung mit präventiver Diplomatie geht in diesem Sinne die Grundfrage voraus, wie die internationalen Beziehungen zivilisiert werden können, um die Anwendung von Gewalt bei zwischen- und innerstaatlichen Konflikten massgeblich zu reduzieren.¹⁵⁶ Vergegenwärtigt man sich an dieser Stelle die

¹⁵³ **Bercovitch, Jacob/Jackson, Richard**, *International Conflict: A Chronological Encyclopedia of Conflicts and Their Management 1945-1995*, Washington D.C. 1997, S. 24.

¹⁵⁴ Vgl. **Zartman, I. William**, *Preventing And Reducing Conflicts: Goals All Nations Can Share*. U.S. Foreign Policy Agenda, Dezember 1996, <http://www.usia.gov/topical/pol/conres/zartman.htm>.

¹⁵⁵ Vgl. **Chojnacki, Sven/Eberwein, Wolf-Dieter**, a.a.O., S. 5; **Matthies, Volker**, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 9; **Volmer, Ludger**, *New Dimensions and Tasks of Conflict Prevention*, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt anlässlich der Konferenz DGAP, 9. Juni 1999, http://www.ccpdc.org/german/volmer_p.htm.

¹⁵⁶ Einen guten Einblick in die Thematik der Zivilisierung von Gewalt bietet **Vogt, Wolfgang R.**, *Ist Gewalt zivilisierbar? Zur kritisch-reflexiven Friedenstheorie der Zivilisierung*, in: **Vogt, Wolfgang R.** (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 11-53.

rapide Zunahme innergesellschaftlicher Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes bei gleichzeitiger, kollektiver Unzulänglichkeit der internationalen Gemeinschaft, in diese korrektiv einzugreifen, wird deutlich, warum im Rahmen präventiver Diplomatie das Augenmerk in besonderer Weise auf die innerstaatliche Dimension von Gewalt zu lenken ist. Die vordringlichste Aufgabe liegt hierbei in der Beleuchtung jener Möglichkeiten, die der internationalen Gemeinschaft zu Verfügung stehen, um die militärische Austragung von Konflikten zu verhindern oder, wenn die Gewalt bereits eingesetzt hat, um diese möglichst zügig und dauerhaft zu beenden. In diesem Verständnis kommt die idealistisch-institutionalistische Gesinnung des Präventionsansatzes zum Vorschein: Idealistische und institutionalistische Ansätze sehen in Kriegen und bewaffneten Konflikten keine zwangsläufigen Ereignisse internationaler Politik. Sie postulieren, dass durch institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit Frieden auf der Grundlage kooperativen Verhaltens erreicht werden kann.¹⁵⁷

So einfach die Idee präventiver Diplomatie erscheint - „*Vorbeugen ist besser als Heilen*“ (Matthies) - so schwierig gestaltet sich ihre praktische Umsetzung. Die Norm staatlicher Souveränität, das sich daraus ableitende Gebot der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten und das Fehlen institutionalisierter, präventiver Instrumente stellen die grundlegenden normativ-strukturellen Hindernisse präventiver Politik dar. Diese Schwierigkeiten führen dazu, dass sich die Mobilisierung kollektiver Aktionen zur Befriedung innerstaatlicher Konflikte um ein vielfaches komplizierter gestaltet als bei zwischenstaatlichen Konflikten, auf welche die internationale Gemeinschaft in einem stärkeren Grad vorbereitet ist.¹⁵⁸ Ungeachtet dieser normativ-strukturellen Hindernisse liegt ein weiteres Problem im Desinteresse der Nationalstaaten, sich in Probleme anderer Staaten, deren Konsequenzen ihre Interessen nicht direkt betreffen, einzumischen.

Theoretisch angeregt wurde die Diskussion um präventive Diplomatie zu Beginn der 90er Jahre durch das Erscheinen der „Agenda für den Frieden“. Das Versagen der klassischen Diplomatie in Ex-Jugoslawien, Somalia und Ruanda, die, auf kurativ-reaktiven Methoden herkömmlicher Konfliktmanagement-Mechanismen basierend, das Blutvergiessen nicht zu

¹⁵⁷ Vgl. **Imbusch**, Peter, *Konfliktverständnisse in Theorien der internationalen Beziehungen*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), *Gewalt und Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 76-93, hier: S. 77ff.

¹⁵⁸ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 4; **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Prolog, S. 3.

stoppen vermochte, verdeutlichte die Notwendigkeit der Beschäftigung mit neuen, präventiven Methoden.

Doch was genau ist präventive Diplomatie? Um diese Frage hinreichend zu beantworten, wird im ersten Schritt das umfassende Konzept der Prävention dargestellt, das auf einem breiten Präventionsbegriff basiert, der sich auf alle gesellschaftlichen Bereiche erstreckt (im folgenden wird dieser breit ausgelegte Präventionsbegriff als „generelle Prävention“ bezeichnet). Im zweiten Schritt wird eine Einengung des Begriffs vorgenommen, die sich sowohl auf das Präventionsspektrum, die handelnden Akteure, den Zeitpunkt der Einmischung als auch die Art der implementierten Massnahmen bezieht. Diese terminologische Trennung zwischen der generellen Prävention und dem enger gefassten Begriff „präventiver Diplomatie“, dessen genaue Definition noch vorgenommen wird, bietet sich an, ist doch der Begriff „Präventivdiplomatie“ im Kontext der UN-Debatte entstanden und zielte von Beginn an auf Staaten und internationale Organisationen als massgebliche Akteure. Diese besondere Verantwortung staatlicher und institutioneller Akteure kommt bei Tudyka deutlich zum Vorschein:

„Präventive Diplomatie ist ein Oberbegriff für verschiedenartige Einrichtungen und Vorgehensweisen zur Vermeidung von Krisen, durch die sich Interessensdivergenzen beteiligter Staaten zu Konflikten entwickeln, sich steigern und Dritte einbeziehen können, wie Ermittlungs- und Berichterstattungsmissionen, Beobachtermissionen, gute Dienste, Beratung und Schlichtung und die Regelung von Streitfällen. Dabei werden sowohl solche Verfahren selbst als auch die Institutionalisierung der Möglichkeiten zu solchen Verfahren, wie internationale Organisationen, Vergleichskommissionen oder Schiedsgerichte, als präventive Diplomatie bezeichnet.“¹⁵⁹

Wie bereits eingangs erwähnt, erstreckt sich generelle Prävention auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Dadurch wird impliziert, dass sowohl politische, ökonomische, soziale, kulturelle, ökologische, militärische als auch normative und ethische Faktoren bei der Formulierung von präventiven Strategien berücksichtigt werden müssen. Diese breit ausgelegte Herangehensweise verdeutlicht, dass die Effizienz der generellen Prävention massgeblich davon abhängt, dass unterschiedliche Akteure auf allen gesellschaftlichen Ebenen parallel auf ihre Ziele hinarbeiten (Ansatz der *Multi-Track-Diplomatie*). Dieser mehrschichtige Ansatz findet Unterstützung in der Kriegsursachenforschung, die Kriege als gesamtgesellschaftliche Phänomene sieht, die multikausaler Erklärungsansätze auf unterschiedlichen Ebenen bedürfen.¹⁶⁰ Die Multikausalität erfordert eine Neudefinition der Beziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Das Engagement von nichtstaatlichen Akteuren bei der Mediation, der Durchsetzung und Kontrolle von Menschenrechtsstandards, im Bereich der

¹⁵⁹ Tudyka, Kurt P., *Das OSZE Handbuch*, Opladen 1997, S. 108; Zartman, I. William, *Preventing And Reducing Conflicts*, a.a.O.

humanitären und Entwicklungshilfe und auf dem Gebiet der Konfliktprävention macht sie zu wichtigen Akteuren friedlicher Konfliktbearbeitung, auf die staatliche Akteure nicht verzichten können. Die Berliner Politologen Eberwein und Chojnacki erfassen diese Entwicklung theoretisch als einen Wandel in der politikfeldspezifischen und in der organisatorischen Struktur des internationalen Systems.¹⁶¹ Sie resümieren weiter, dass der Wandel der Dimensionen „Organisation“ und „Struktur“ direkt zur Problematik der normativen Struktur der internationalen Ordnung überleitet.

„Wenn an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zunehmend die innerstaatliche Dimension der Gewaltentwicklung [...] sowie die Notwendigkeit ihrer Prävention problematisiert werden, die ja praktisch eine frühzeitige und wirksame Einmischung in die inneren Angelegenheiten voraussetzt, dann wird damit zugleich das sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung bzw. Neuinterpretation der Institution Souveränität vorgenommen. Theoretisch kann Souveränität also als das zentrale institutionelle Merkmal des modernen internationalen Systems konzeptualisiert werden, das keineswegs fix ist, sondern seit dem Westfälischen Frieden durch zahlreiche Herausforderungen infolge politischer Großereignisse, aber auch durch graduelle Veränderungen angepaßt bzw. entsprechend umdefiniert wurde.“¹⁶²

Die Auseinandersetzung mit der generellen Prävention sollte diesem tendenziellen Wandel Rechnung tragen. Ohne eine Neuinterpretation der Institution Souveränität kann das Spektrum präventiver Instrumente und Massnahmen nicht voll ausgeschöpft werden: Bereits *Fact-Finding*-Missionen, Wahlbeobachtung oder Menschenrechtsmonitoring können sonst als Einmischung in interne Angelegenheiten gesehen und mit einem argumentativen Rückzug auf die traditionelle Norm staatlicher Souveränität untersagt werden. Allerdings muss bei der Formulierung von Kriterien, die in berechtigten Fällen (z.B. Anarchie, gravierende Menschenrechtsverletzungen) eine Aufweichung oder Modifizierung der Norm staatlicher Souveränität erfordern, die UNO oberste Entscheidungsinstanz bleiben.

Der Erfolg genereller Prävention resultiert aus der Kooperation zwischen Individuen, Nationalstaaten, NGOs, Forschungseinrichtungen, transnationalen Unternehmen, kirchlichen Einrichtungen sowie regionalen und globalen Organisationen. Der Vorteil dieser umfassenden Sichtweise ist unverkennbar: Alle Akteure haben ihre besonderen Stärken und Schwächen. Keine Gruppe oder Institution kann die Ziele präventiver Diplomatie im Alleingang erreichen. Prävention stellt ein interdisziplinäres Konzept dar.

„Prävention bezeichnet das systematische, zielorientierte und vorausschauende Bemühen der internationalen Gemeinschaft um die Verhütung von gewaltträchtigen Krisen, das sich an normativen Leitbildern der friedlichen Konfliktbearbeitung sowie der Humanisierung und Zivilisierung der internationalen Politik orientiert.“¹⁶³

¹⁶⁰ Vgl. **Gantzel**, Klaus Jürgen/**Siegelberg**, Jens, a.a.O., S. 223f.; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 44.

¹⁶¹ Vgl. **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 4.

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 9.

Obwohl die Vorteile präventiven Handelns unstrittig sind, ist die internationale Bereitschaft zur präventiven Aktion gering, vor allem bei der Übernahme von Kosten und Risiken, die viele Akteure vom präventiven Engagement abhält. Verglichen mit den Kosten aber, die der Wiederaufbau von kriegszerstörten Gesellschaften benötigt, sind diese in der Regel minimal. Insbesondere, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Wiederaufbauprozess nicht nur kostspielig und langsam ist, sondern oftmals auch unsicher.¹⁶⁴ Ähnlich verhält es sich mit einer späten, kurativen Intervention aus humanitären Gründen. Der Einsatz der Bundeswehr in Somalia kostete 310 Millionen Deutsche Mark (ca. 155 Millionen Euro), mehr als die gesamte Entwicklungshilfe, die im Zeitraum vom 1987 bis 1992 an Somalia ausgezahlt wurde. Sie betrug in diesen fünf Jahren etwas mehr als 287 Millionen Deutsche Mark (ca. 143,5 Millionen Euro).¹⁶⁵ Steinberg, ehemaliger Direktor des *State Department Policy Planning Staff*, konstatiert diesbezüglich:

“Crisis after crisis has taught us that it is far more effective to help prevent nations from failing than to rebuild them after an internal crisis, far more beneficial to help people stay in their homes than it is to feed and house them in dangerously overcrowded refugee camps [...]”¹⁶⁶

Auch wenn auf der politischen Ebene die Vorteile präventiven Handelns breite Anerkennung genießen, sieht die politische Praxis weniger erfreulich aus. Die Gründe für dieses geringe Engagement liegen im bereits erwähnten fehlenden Interesse staatlicher Akteure und daraus resultierend in fehlenden Zuständigkeiten. Staaten werden zumeist nur dann präventiv tätig, wenn ihre nationalen Interessen verletzt oder bedroht werden und ihre eigene Sicherheit in irgendeiner Weise auf dem Spiel steht. Zusätzliche Brisanz erhält dieser Aspekt durch das Ende des Ost-West-Konfliktes. Die Dritte Welt, während der Zeit des Kalten Krieges von den Supermächten umworben und unterstützt, spielt heutzutage eine eher marginale Rolle. Der in der Literatur geläufige Terminus „kollektive Abstinenz“¹⁶⁷ bringt dieses Phänomen treffend auf den Punkt und die globale Tendenz auf eine kurze Formel: Kollektive Abstinenz ist

¹⁶⁴ Beispielhaft hierfür sind die Ausgaben des UNHCR: Zwischen 1990 und 1996 stieg das Ausgabenvolumen von ursprünglich 600 Millionen US-Dollar auf 1,4 Milliarden US-Dollar. Ungeachtet der 10 Milliarden US-Dollar, die die OECD humanitären Zwecken zukommen lässt und der nahezu 59 Milliarden US-Dollar, die der Entwicklungshilfe zufließen. Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 1, S. 6. Christoph Patten, der EU-Kommissar für auswärtige Beziehungen, bezifferte in einem Interview mit der „Zeit“ die Ausgaben für den Wiederaufbau des Balkans mit mehr als 17 Milliarden Euro, die militärischen Kosten nicht mitgerechnet. Zitiert in: *Die Zeit*, 3. Februar 2000, S. 12. Allein für den Aufbau Bosnien-Herzegowinas sind zwischen 1995 und 2001 knapp 5,1 Milliarden US-Dollar ausgegeben worden, ohne dass es allerdings zu einer Aufbruchstimmung gekommen wäre. Vgl. **Brahm**, Heinz, *Zwiespältige Bilanz des Stabilitätspaktes*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Juni 2001.

¹⁶⁵ Vgl. **Bungarten**, Pia, *Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten - Chancen für Prävention*, Friedrich Ebert-Stiftung, Bonn 1995, Online-Version: <http://library.fes.de/pdf-file/iez/00030.pdf>, S. 5.

¹⁶⁶ **Steinberg**, James, *Preventive Diplomacy: A Key Element In U.S. Foreign Policy*. Foreign Policy Agenda, Dezember 1996, <http://www.usia.gov/topical/pol/conres/steinber.htm>.

¹⁶⁷ Vgl. **Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict**, *The Responsibility of Democracies in Preventing Deadly Conflict*, Discussion Paper, Juli 1999, <http://www.ccpdc.org/pubs/Democracy/democracy.htm>

gängiger als kollektive Aktion. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan formulierte im Jahresbericht vom 31.08.1999 drei hauptsächliche Hemmnisse, die aus seiner Sicht der Verwirklichung präventiver Ziele im Wege stehen:¹⁶⁸

1. Die Kosten für die Prävention fallen in der Gegenwart an, während ein vager Nutzen in der Zukunft liegt;
2. Prävention spielt sich meist im Stillen, ohne Medienrummel ab;
3. Bei der Verfolgung präventiver Ziele müssen aufgrund der Komplexität von Konflikten unterschiedliche Nationalstaaten und internationale Organisationen miteinander kooperieren, was zu Koordinationsproblemen führt.

Eine weitere Schwierigkeit, die der Umsetzung präventiver Ansätze im Wege steht, liegt in einer fehlenden Publizität schwelender Konflikte. Zumeist erreichen Konflikte die Öffentlichkeit, wenn sie bereits virulent geworden sind und die ersten Bilder von sterbenden Menschen in den Medien erscheinen, die eine mobilisierende Wirkung auf die Formierung eines öffentlichen Handlungsdrucks haben: Erst der sogenannte „CNN-Effekt“ ermöglicht staatliche Handlungsbereitschaft.¹⁶⁹

„The TV camera in Sarajevo recording minute by minute, hour by hour, day by day in real time form the battleground conveys an immediacy and has an impact that no newspaper, with its greater number of words qualifying and explaining, or even a radio commendatory, carries.“¹⁷⁰

Eine daraus resultierende kollektive Betroffenheit erzeugt sowohl Handlungsdruck als auch Handlungsanreize, da sie den intervenierenden Akteuren Profilierungsraum und den breiten Zuspruch der Öffentlichkeit sichert.¹⁷¹ Lutz Schrader spricht in diesem Kontext von einem „neuen Moralismus“:

„Die internationale Öffentlichkeit ist zu einer moralischen Instanz geworden, die darauf drängt, Diktatoren wie Milosevic und Pinochet mit ihrer Verantwortung und Schuld zu konfrontieren und Regierungen und Eliten unter Druck setzt, in Krisen- und Konfliktherden tätig zu werden. [...] Von immer grösserem, politischem Gewicht wird das Engagement von regierungsunabhängigen Aktivisten und Organisationen auf dem Gebiet der Entwicklungs-, Umwelt-, Menschenrechts- und Friedensarbeit, die sowohl Bestandteil, Nutzniesser und Stimulatoren dieser „moralischen“ Öffentlichkeit sind.“¹⁷²

„Nicht-Ereignis“ und somit erfolgreiches präventives Engagement, das oft auf stiller Diplomatie aufbaut und vor der Öffentlichkeit verborgen bleibt, wird in den seltensten Fällen honoriert. Matthies resümiert in diesem Zusammenhang, dass der Friede im medialen Zeitalter keinen vergleichbaren „Attraktionswert“ wie der Krieg habe, frei nach dem Motto:

¹⁶⁸ Zitiert in: **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 10.

¹⁶⁹ An dieser Stelle möchte man sich den grossen medialen Ansturm vergegenwärtigen, der die Entsendung von deutschen UN-Truppen nach Somalia begleitete. Von tragender Bedeutung für das nationale Interesse an dieser Aktion waren die vielen Bilder von hungernden und sterbenden Somalis, die die Bildschirme vorab der Entsendung überschwemmten. Zur Rolle der Medien bei der Frühwarnung von Konflikten vergleiche **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 5, S. 8ff.

¹⁷⁰ **Owen**, David, *A Clinician's Caution: Rhetoric and Reality*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, London; New York 2000, S. 3-16, hier: S. 6.

¹⁷¹ Vgl. **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina/**Matthies**, Volker/**Ropers**, Norbert, *Effektive Krisenprävention: Herausforderungen für die deutsche Aussen- und Entwicklungspolitik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 12, Juni 1999, S. 5; **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 2.

¹⁷² **Schrader**, Lutz, *The State of Peace 1998*, a.a.O., S. 23.

„*schlechte Nachrichten sind gute Nachrichten*“. Das Primat dieser Sichtweise begründet sich in der langjährigen Dominanz des realistischen Paradigmas auf dem Gebiet internationaler Politik.¹⁷³ Erfolgreiches präventives Engagement wird nicht belohnt, erst sichtbares, menschliches Leid weckt das Interesse: Nach Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen wird es aber zunehmend schwieriger, schlichtend einzugreifen, was sich einmal mehr auch in Somalia und Ruanda bewahrheitete.

Trotz dieser Hindernisse kennt die politische Agenda auch Beispiele effektiver Prävention. Allerdings werden diese Fälle leicht übersehen, da Kriege und Konflikte, die nicht ausgebrochen sind, selten den Weg in die Öffentlichkeit finden und Publizität erlangen. Zu den sogenannten „Erfolgsgeschichten“ präventiver Diplomatie zählen die zu Beginn des Kapitels ausführlich dargestellte Stationierung von UN-Truppen in Mazedonien, die 1992 ein Übergreifen des Konfliktes aus den Nachbarstaaten verhinderte und die Vermittlungsaktivitäten der OSZE in Estland und Lettland (bezüglich der russischen Minderheiten) sowie zwischen Ungarn und der Slowakei (bezüglich der in der Slowakei lebenden magyarischen Minderheit).

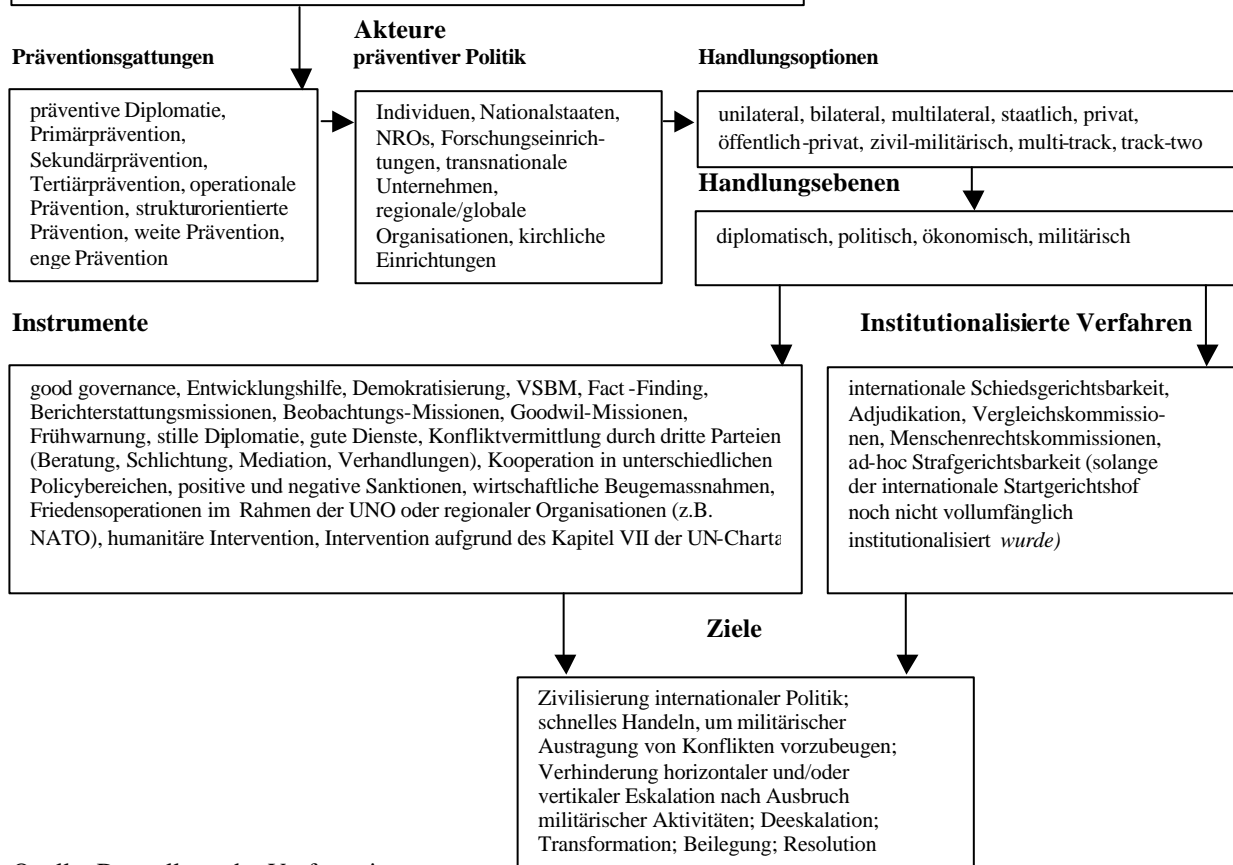
Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass generelle Prävention nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche und Akteure einschliesst und sich über einen langen Zeitraum erstreckt: in der latenten Konfliktphase einsetzend, dauert sie bis in die Konfliktfolgezeit an.

¹⁷³ Vgl. **Matthies**, Volker, „*Erfolgsgeschichten*“ *friedlicher Konfliktbearbeitung*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B16-17/98, S. 13-22, hier: S. 13; **Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungsforschung und Friedensursachenforschung - Einige programmatische Überlegungen*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 108-115, hier: S. 108; **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 4.

Abbildung 1.4.1. Generelle Prävention

Zeitpunkt der Handlung

frühes Engagement (bemüht sich um die Verhinderung der Entstehung militärischer Konflikte), akutes Engagement (bemüht sich um die Verhinderung der Eskalation von manifesten Konflikten), kuratives Engagement (bemüht sich um die Eingrenzung und Eindämmung bereits militärisch eskalierter Konflikte), nachsorgendes Engagement (bemüht sich um die Verhinderung des Wiederaufflammens militärischer Konflikte in der Konfliktfolgezeit)



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Vor diesem Hintergrund kann ein präventiver Idealverlauf wie folgt skizziert werden.

Abbildung 1.4.2. Präventiver Idealverlauf

Vor dem Ausbruch militärischer Aktivitäten

- Beseitigung struktureller Konfliktsachen;
- Frühzeitiges Reagieren auf erste Anzeichen von Gewalt (*early action* infolge von *early warning*);
- Erarbeitung eines Aktionsplanes, der dem Rahmen, der Form, dem Hintergrund, der Eskalationsdynamik und Entwicklungsstufe des Konfliktes entspricht;
- Herausarbeitung tiefliegender Konfliktsachen;
- Konsultation der Konfliktparteien;
- Motivation der Konfliktparteien zur Akzeptierung der Hilfe dritter Parteien;

Nach dem Ausbruch militärischer Aktivitäten

Kooperatives, Synergieeffekte schaffendes und nutzendes Vorgehen unterschiedlicher Akteure

- Befriedung, Entwaffnung, Eingliederung der Soldaten und Milizen;
- Sicherung von Friedensabkommen;
- Aussöhnung und Aburteilung von Kriegsverbrechen;
- Wiederaufbau zivilgesellschaftlicher, juristischer und wirtschaftlicher Strukturen;

- Transformation von Faktoren, die eine gewaltsame Lösung von Konflikten fördern, insbesondere, wenn diese entlang von ethnischen, religiösen oder kulturellen Linien verlaufen;
- Transitions- und Demokratisierungshilfe;
- Einsetzung der Entwicklungshilfe als Instrument präventiver Diplomatie, um in der Konfliktfolgezeit einen erneuten Ausbruch der Gewalt zu verhindern (nachhaltige Entwicklungshilfe).

Quelle: Darstellung der Verfasserin

Der Vorteil genereller Prävention liegt in der Identifizierung von sozialer Ungleichheit, Diskriminierung und struktureller Gewalt als Ursachenfaktoren politischer Instabilität und in der Einschliessung des nachsorgenden Engagements in das Spektrum präventiver Aktivitäten. Der Nachteil dieser umfassenden Herangehensweise liegt primär darin, dass nahezu jeder Akteur jede Aktion zu jedem beliebigen Zeitpunkt mit dem Attribut „präventiv“ versehen kann. Das birgt die Gefahr, dass generelle Prävention zu einem schwammigen, wenig greifbaren, konturlosen „Monstrum“ mutiert und zu einer bequemen „catch-all“ Kategorie wird. Um Akteure zum frühzeitigen Handeln zu bewegen, muss Prävention - auch auf die Gefahr hin, dass bestimmte Aspekte ausgespart werden - gestrafft und eingengt werden.

1.4.1. Präventive Diplomatie

Wie bereits erwähnt, ist das Konzept präventiver Diplomatie durch die „Agenda für den Frieden“ massiv in die internationale Diskussion eingebracht worden. Wiewohl mit dem Erscheinen des Berichts eine neue Ära des Konfliktverhaltens seitens der UN eingeleitet wurde, ist das Konzept als solches nicht neu. Prävention, verstanden als ein frühzeitiges, diplomatisches Reagieren auf sich anbahnende Krisen und Konflikte, kann auf eine lange Tradition im Bereich bilateraler und multilateraler Beziehungen zurückblicken. Traditionell diente Prävention der Erhaltung oder Wiederherstellung eines Mächtegleichgewichts, der

Abschreckung potentieller Aggressoren und der Verhinderung zwischenstaatlicher Gewaltausbrüche.¹⁷⁴ In der diplomatischen Terminologie der Vereinten Nationen erschien der Ausdruck „präventive Diplomatie“ erstmals am 16. Juli 1959 in einem Bericht des damaligen Generalsekretärs Dag Hammarskjöld.¹⁷⁵ Im Kontext des Kalten Krieges konzentrierte sich der Ansatz präventiver Diplomatie darauf, zu verhindern, dass kleine lokale Konflikte keine weitere, horizontale Eskalation des Konfliktes zwischen den Supermächten provozierten. Um einen dritten Weltkrieg zu verhindern, wurden teure Frühwarnsysteme konzipiert und die atomare Abschreckung auf die Spitze getrieben. Die Kuba-Krise, die um Haaresbreite in eine atomare Konfrontation der Blöcke mündete, führte zur Entwicklung des Terminus „Krisenmanagement“, der später um die Elemente der Rüstungskontrolle und der Entspannungspolitik ergänzt wurde.¹⁷⁶ Die späten 60er Jahre wiesen eine graduelle Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West auf, die sich in der Schliessung bilateraler Abkommen hinsichtlich der jeweiligen Einflusszonen und in der Bemühung um eigenständige Krisenregulierung in diesen Gebieten manifestierten. Um die Einmischung dritter Parteien in die Beziehung der beiden Supermächte zu verhindern, wurden die Vereinten Nationen aus dem Prozess präventiver Diplomatie ausgeschlossen.

Zu einer Veränderung dieser Strategie kam es erst aufgrund der Beendigung des Kalten Krieges, der die bipolare Teilung der Welt aufhob und eine erneute „Rückkehr“ dritter Parteien in den Prozess der Konfliktprävention und -resolution ermöglichte. Beflügelt wurde diese „Rückkehr“ durch die positiven, präventiven Erfahrungen im Baltikum, in Südafrika und Mazedonien und durch die wachsende Einsicht, dass reaktive Konfliktbearbeitung nicht nur immense Kosten verursacht, sondern darüber hinaus jahrelange Entwicklungsinvestitionen vernichtet. Auch die Angst vor neuen Gewaltkonflikten im Gefolge umfassender Transformationsprozesse im ehemaligen Ostblock verstärkte das Interesse an Prävention. In diesem Rahmen sind die konzeptionellen Anstösse der Vereinten Nationen zu verankern, die 1992 in der Veröffentlichung der „Agenda für den Frieden“ zu Tage traten.¹⁷⁷

Als Triebfeder der jüngsten „Hochkonjunktur“ der Prävention werden die dramatischen Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia sowie Ruanda attestiert, die eine globale

¹⁷⁴ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 27.

¹⁷⁵ Vgl. **Albrecht**, Ulrich, *Prävention*, a.a.O., S. 426.

¹⁷⁶ Vgl. **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina/**Matthies**, Volker/**Ropers**, Norbert, a.a.O., S. 3; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 16.

¹⁷⁷ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 95; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 20f.

Welle des Entsetzens auslösten und herkömmliche Methoden des „Krisenmanagements“ in Frage stellten. Trotz frühzeitig ausgesprochener Warnungen vermochten die spät eingeleiteten Massnahmen der internationalen Gemeinschaft weder das Morden zu verhindern noch zu stoppen. Vor dem Hintergrund des Versagens kurativ-reaktiver Modelle wurde der Gedanke der Prävention wiederentdeckt, der in anderen gesellschaftlichen Bereichen, wie der Präventivmedizin, Kriminalprävention oder der Katastrophenprävention, bereits seit langem eine wichtige Rolle spielt.¹⁷⁸

Bereits zu Beginn der Diskussion um präventive Diplomatie wurde eine fehlende Klarstellung der Begrifflichkeiten bemängelt. Matthies resümiert, dass in der Debatte um Prävention die Termini Konfliktprävention, Krisenvorbeugung, Gewaltprävention, Präventiv-Diplomatie, Kriegsverhütung und präventive Konfliktbearbeitung synonym verwendet wurden. Die einzelnen Begriffe weisen jedoch Unterschiede auf, sowohl im Bereich ihrer Verwendung (so wird z.B. der Begriff Präventiv-Diplomatie bevorzugt im Kontext der UN-Debatte verwendet) als auch in ihren Zielen und Methoden.¹⁷⁹

In besonderer Weise manifestiert sich die Kritik am Begriff der Konfliktprävention. Eine generelle Verhinderung von Konflikten kann nicht das Ziel von Politik sein. Konflikte sind grundlegende Bestandteile sozialer Prozesse und daher auf allen Ebenen menschlicher Interaktionen anzutreffen. Konflikttheoretisch ausgedrückt: Konflikte sind ubiquitäre soziale Erscheinungen, die zuerst einmal wertneutral sind (vgl. Kapitel 1.3.). Sie beruhen auf unterschiedlichen sozialen Lagen der Menschen und/oder Interessenskonstellationen. Konflikte sind aber auch Antriebskräfte sozialen Wandels und für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse unentbehrlich. Diese Wahrnehmung von Konflikten als notwendige Elemente gesellschaftlicher Entwicklung verdeutlicht, dass es sich bei der Prävention nicht um eine generelle Verhinderung von Konflikten handeln kann. Das primäre Ziel präventiver Strategien liegt vielmehr in der Verhinderung ihrer gewaltsamen Austragung.¹⁸⁰ In diesem Sinne implizieren präventive Strategien auch Bemühungen um konstruktive Bearbeitung und Transformation von Konflikten. Richtet man das Augenmerk auf den Begriff der Konflikttransformation, wird zudem deutlich, dass sich Prävention nicht auf „kurzfristiges

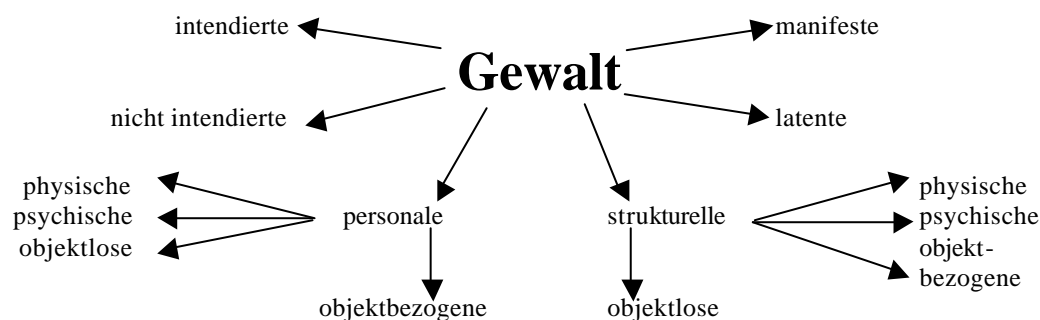
¹⁷⁸ Vgl. **Matthies**, Volker, *Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B-33-34/96, S. 19-28, hier: S. 19.

¹⁷⁹ Vgl., **Matthies**, **Volker**, *Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?*, a.a.O., S. 22; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 32.

¹⁸⁰ Pia Bungarten konstatiert, dass auch die Forderung nach einer pauschalen Verhinderung der militärischen Austragung von Konflikten kritisch hinterfragt werden muss. In diesem Kontext stellt die Autorin die Frage, ob die Verhinderung der Französischen Revolution wünschenswert gewesen wäre. Oder anders formuliert: läuft

Krisenmanagement“ beschränken kann, sondern die Behebung struktureller Gewaltursachen impliziert.¹⁸¹ Der Begriff strukturelle Gewalt wurde von Galtung geprägt und soll an dieser Stelle kurz erläutert werden. Gewalt liegt nach Galtung vor, “[w]enn Menschen so beeinflusst werden, daß ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Verwirklichung.“¹⁸²

Abbildung 1.4.1.1. Eine Typologie der Gewalt



Quelle: Johan **Galtung**, *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, a.a.O., S. 66.

Mit dieser Definition wird einem eng ausgelegten Begriffsverständnis von Gewalt eine Absage erteilt, wonach Gewalt sich einzig und allein als „*bloße physische Beschädigung oder ein Angriff auf Leib und Leben*“¹⁸³ manifestiert.¹⁸⁴ Für die Beschäftigung mit präventiven Strategien besonders wertvoll erscheint die Unterscheidung zwischen direkter (personaler) und indirekter (struktureller) Gewalt.

„Den Typ von Gewalt, bei dem es einen Akteur gibt, bezeichnen wir als personale oder direkte Gewalt; die Gewalt ohne einen Akteur als strukturelle oder indirekte Gewalt. In beiden Fällen können Individuen im doppelten Sinne der Wörter getötet oder verstümmelt, geschlagen oder verletzt und durch den strategischen Einsatz von Zuckerbrot und Peitsche manipuliert werden. Aber während diese Konsequenzen im ersten Fall auf konkrete Personen als Akteure zurückzuführen sind, ist das im zweiten Fall unmöglich geworden: hier tritt niemand in Erscheinung, der einem anderen direkten Schaden zufügen könnte; die Gewalt ist in das System eingebaut und äußert sich in ungleichen Machtverhältnissen und folglich in ungleichen Lebenschancen.“¹⁸⁵

eine uneingeschränkte Befürwortung von Prävention Gefahr, im Namen der Vermeidung von Gewaltanwendung ungerechte und instabile Machtverhältnisse zu stützen? Vgl. **Bungarten**, Pia, a.a.O.

¹⁸¹ Vgl. **Fischer**, Martina, *Krisenprävention*, in: *Friedensbericht 1999*, a.a.O., S. 47-76, hier: S. 50; **Matthies**, Volker, „Erfolgsgeschichten“ *friedlicher Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 14; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 30; **Zartman**, I. William, *Preventing And Reducing Conflicts*, a.a.O.

¹⁸² **Galtung**, Johan, *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), *Kritische Friedensforschung*, a.a.O., S. 55-105, hier: S. 57.

¹⁸³ Ebd.

¹⁸⁴ Meyer hält den Begriff der „strukturellen Gewalt“ für problematisch. Aufgrund seiner zu allgemein gehaltenen Definition existieren in der Realität keine Lebensverhältnisse, die, wenn nicht schon ohnehin durch direkte Gewalt gekennzeichnet, nicht als strukturelle Gewaltverhältnisse bezeichnet werden könnten. Kritisch konstatiert der Autor, wenn mit den beiden Unterkategorien eines Begriffs die Gesamtheit der sozialen Realität erfasst wird, muss der Oberbegriff mit der sozialen Realität identisch sein. Somit suggeriert das Begriffspaar personale und strukturelle Gewalt, dass soziale Verhältnisse entweder personaler oder struktureller Art sind, auf jeden Fall aber Gewaltverhältnisse. Vgl. **Meyer**, Berthold, a.a.O., S. 26. Vergleiche hierzu auch **Koppe**, Karlheinz, *Geschichte der Friedens- und Konfliktforschung*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), a.a.O., 23-71, hier: S. 49ff.

¹⁸⁵ **Galtung**, Johan, *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, a.a.O., S. 62.

Greift man an dieser Stelle ein letztes Mal auf die Begrifflichkeiten Galtungs zurück und definiert Frieden als „*Abwesenheit von Gewalt*“¹⁸⁶, wird deutlich, warum es in der Debatte um Prävention vorteilhaft erscheint, anstelle der Begriffe Krisen- oder Konfliktprävention den Terminus Gewaltprävention zu verwenden.¹⁸⁷ Dieser Begriff verdeutlicht am relativ besten, dass erfolgreiche Prävention sowohl die Gewalt als solche als auch ihre strukturellen Ursachen eindämmen muss. Aus diesem Grund wird in der Präventionsdiskussion eine Unterscheidung zwischen strukturorientierter und prozessorientierter/operativer Prävention vorgenommen.

Strukturorientierte Prävention ist in einem längeren zeitlichen Kontext zu sehen und bemüht sich um den Abbau von grundlegenden, strukturellen Konfliktursachen.¹⁸⁸ Führt man sich die Gewaltdefinition Galtungs vor Augen, wird deutlich, wie wichtig die Eliminierung jeglicher Formen struktureller Gewalt für ein friedliches Zusammenleben der Völker ist. Diskriminierung, mangelnde Versorgung, Armut und in diesem Sinne Sorge um Leib und Leben können, insbesondere wenn sie in systematischer Form auftreten und gezielt eine bestimmte Gruppe oder Ethnie betreffen, Gewalt heraufbeschwören. Das erklärte Ziel strukturorientierter Prävention liegt daher in der Gewährleistung von Sicherheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Wohlergehen für alle, wobei Wohlergehen die Bemühungen betroffener Regierungen impliziert, die Ungleichheit zwischen den Gruppen zu verringern, um ihre Lebensstandards zu nivellieren (soziale Gerechtigkeit).¹⁸⁹ Befriedigte Grundbedürfnisse und gerechte Verteilung verringern die Wahrscheinlichkeit der Austragung von Konflikten mit militärischen Mitteln. Um diesen Zielen gerecht zu werden, liegt das primäre Interesse strukturorientierter Prävention in der Eliminierung grundlegender Konfliktursachen.¹⁹⁰

Im Gegensatz hierzu versucht prozessorientierte/operative Prävention bei bereits virulent gewordenen Konflikten deeskalierend einzugreifen. Sie setzt erst nach dem Beginn der Krise ein und bemüht sich um die Verhinderung einer weiteren Eskalation. Nach der „Aktivierung“

¹⁸⁶ Ebd., S. 56.

¹⁸⁷ Unter der Annahme, dass die Termini Konflikt- und Krisenprävention nicht eine generelle Verhinderung von Konflikten und Krisen implizieren, sondern in erster Linie die Verhinderung ihrer militärischen Austragung zum Ziel haben, werden in der vorliegenden Arbeit die Begriffe Krisen-, Konflikt- und Gewaltprävention synonym verwendet. Auf diese Weise soll dem in der Literatur gängigen synonymen Gebrauch Rechnung getragen werden.

¹⁸⁸ Vgl. **Fischer**, Martina, a.a.O., S. 51; **Holl**, Jane E., *Konfliktprävention: Strategien zur Verhinderung ethnischer Zwietracht*, <http://www.ccpdc.org/pubs/holl/index.htm>.

¹⁸⁹ **Holl**, Jane E., a.a.O.; **Matthies**, Volker, „Erfolgsgeschichten“ *friedlicher Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 15; **Gurr**, Ted Robert, *Theories of Political Violence and Revolution in the Third World*, in: **Deng**, Francis M./**Zartman**, I. William (Hrsg.), *Conflict Resolution in Africa*, Washington 1991, S. 153-189, hier: S. 185.

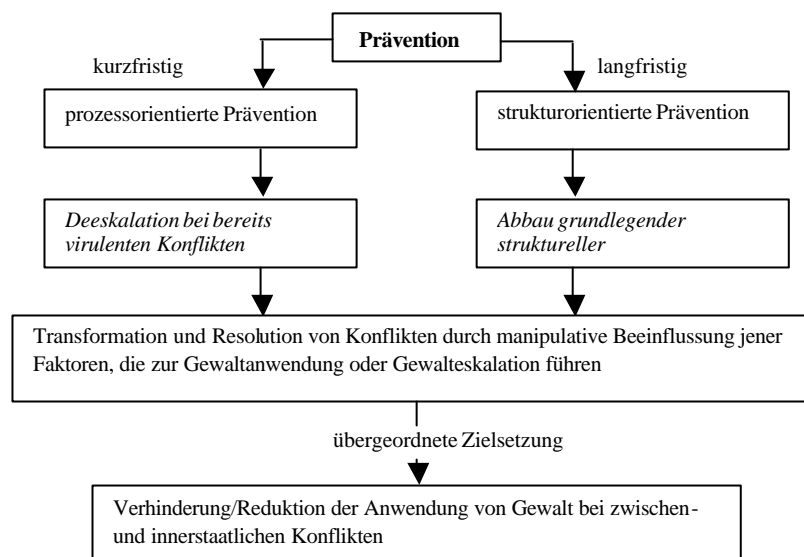
¹⁹⁰ Die Carnegie Corporation verwendet in ihrem *Final Report* die Begriffe strukturorientierte Prävention und *Peacebuilding* synonym. Diese Begriffsdefinition impliziert, dass strukturorientierte Prävention sich nicht einzig auf eine frühzeitige Eliminierung von Konfliktursachen beschränkt, sondern den Bereich des *post-conflict*

der Gewaltspirale steigt und fällt die Effektivität präventiver Massnahmen mit dem Zeitpunkt ihrer Implementierung: je früher die Implementierung, desto grösser die Erfolgswahrscheinlichkeit. Das Ziel operativer Prävention liegt in der Schaffung solcher Bedingungen innerhalb von Staaten oder zwischen Staaten, die eine friedliche Konfliktbearbeitung begünstigen. Die *Carnegie Corporation* benennt vier zentrale Faktoren, denen bei der Verwirklichung dieser Ziele eine führende Rolle zukommt:¹⁹¹

1. Benennung eines leitenden Akteurs, der die Mobilisierung präventiver Massnahmen organisiert (diese Rolle eines *lead player* kann sowohl eine Regierung, ein Staat, eine NGO, eine IGO oder aber eine prominente Persönlichkeit übernehmen);
2. Die Formulierung eines politisch-militärischen Ansatzes, der das Problem als Ganzes thematisiert;
3. Mobilisierung und Bereitstellung notwendiger politischer, militärischer, finanzieller und personeller Ressourcen zur langfristigen Gewährleistung der Konflikttransformation;
4. Wiederherstellung voller Souveränität und staatlicher Strukturen zur Sicherung umfassender Stabilität.

Eine weitere Vorbedingung stellt das Engagement eines sogenannten *major players* dar, wobei es sich hierbei sowohl um Grossmächte, Regionalmächte als auch „gewöhnliche“ Nachbarstaaten handeln kann. Lund unterstreicht allerdings, dass eine Involvierung der USA oder einer renommierten Regionalorganisation die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Verlaufs präventiver Massnahmen erhöht (vgl. Fallbeispiel Mazedonien).¹⁹² Aber auch kleinere Staaten können zu *major players* aufsteigen, wenn sie sich bei bestimmten Konflikten besonders stark engagieren (z.B. Norwegen im Nahen Osten, skandinavische Länder im Baltikum oder die ehemalige Kolonialmächten Frankreich, Belgien, Italien und Grossbritannien in der Sub-Sahara-Region).

Abbildung 1.4.1.2. Prozess- und strukturorientierte Dimension der Prävention



Quelle: Darstellung der Verfasserin

peacebuilding einschliesst. In der vorliegenden Arbeit wird strukturorientierte Prävention einzig aus der langfristigen Perspektive behandelt. Der Bereich des *post-conflict peacebuilding* wird gesondert betrachtet.

¹⁹¹ Vgl. *Carnegie Corporation of New York*, a.a.O., Kapitel 3, S. 2ff.

¹⁹² Vgl. *Lund*, Michael S., a.a.O., S. 95ff.

Die Formulierung erfolgreicher Präventionsstrategien erfordert eine genaue Kenntnis der Ursachenfaktoren, die den Konflikten zugrunde liegen und/oder diese akzelerieren. Das Wissen um diese Faktoren ist unentbehrlich, wenn von aussen erfolgreich deeskalierend eingegriffen werden soll. Die Konfliktforschung unterscheidet drei Kategorien von Ursachenfaktoren: Strukturfaktoren (auch *background factors* oder *root causes* genannt), Prozessfaktoren (*accelerating factors, secondary/exacerbating factors*) und Auslösefaktoren (*trigger incidents*).¹⁹³ Strukturfaktoren beschreiben das breite Spektrum tiefliegender Wurzeln von Konflikten. Der Kategorie werden u.a. eine mangelnde Institutionalisierung von Instrumenten und Massnahmen friedlicher Konfliktregelung, eine fehlende Legitimation der politischen Herrschaft und das Fehlen ausdifferenzierter, zivilgesellschaftlicher Strukturen zugerechnet. Auch Armut, soziale Ungleichheit, Diskriminierung und Unsicherheit im Gefolge von tiefgreifenden Wandlungs- und Modernisierungsprozessen werden als Strukturfaktoren bezeichnet.¹⁹⁴ Eine Eskalation dieser Gewaltpotentiale wird erst durch Prozessfaktoren verursacht, die die strukturellen Konfliktursachen kanalisieren, instrumentalisieren und in der Form von Gewaltbereitschaft mobilisieren. Zu dieser Kategorie zählen u.a. der Verfall von Rechtsnormen und politischen Institutionen, politischer Extremismus, die Instrumentalisierung von sozialer Unzufriedenheit und die Politisierung und Polarisierung ethnisch-kultureller Differenzen. Als Auslösefaktoren werden plötzlich auftretende Ereignisse und Prozesse bezeichnet, die die Gewalt unmittelbar auslösen. Hierzu zählen u.a. eine rapide wirtschaftliche Verschlechterung, die Eliminierung der Führungsspitze, Hassreden und neue Entwicklungen im regionalen Umfeld.¹⁹⁵ Die Behebung der sogenannten „Trigger“ entzieht sich gänzlich präventiven Regulierungsbemühungen, da diese Faktoren plötzlich auftreten und selten vorhersehbar sind. Ist der Konflikt erst eskaliert, können nur noch kurative Instrumente implementiert werden. Präventive Strategien müssen daher frühzeitig zur Regulierung und Transformation der Struktur- und Prozessfaktoren eingesetzt werden. Die Behebung von tiefverwurzelten Konfliktursachen (Strukturfaktoren) fällt in den Zuständigkeitsbereich strukturorientierter Prävention, die an langfristigen Zielsetzungen orientiert ist. Die Transformation von Prozessfaktoren erfordert schnelles

¹⁹³ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 37; **Ahmed**, Adeele/ **Voulieris Kassinis**, Elisabeth, *The Humanitarian Early Warning System: From Concept to Practice*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 203-211, hier: S. 207ff.; **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/ **Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 43; **Report on the „Seminar on Preventive Diplomacy and Peace-Building in Southern Africa“**, 9.-28. August 1998, Peace Center Burg Schlaining, Oktober 1998, http://www.aspr.ac.at/wp3_98.PDF, S. 5.

¹⁹⁴ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 37.

¹⁹⁵ Vgl. **Ahmed**, Adeele/**Voulieris Kassinis**, Elisabeth, a.a.O., S. 208f.; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 38.

Handeln. Hierfür eignet sich der Bereich prozessorientierter Prävention, der die Deeskalation bereits virulent gewordener Konflikte anstrebt.

Die Skizzierung unterschiedlicher Ursachenfaktoren verdeutlicht einmal mehr, dass frühzeitiges Engagement für das Gelingen präventiver Vorhaben von vitalem Charakter ist. Solange der Konflikt auf einer niedrigen Eskalationsstufe angesiedelt ist, stehen präventiven Bemühungen weniger tief verwurzelte Widerstände im Wege. In Situationen, die für beide Seite im *win-win*-Bereich anzusiedeln sind, gestaltet sich die Implementierung politischer, ökonomischer und militärischer Massnahmen am effektivsten. Späte Intervention im *win-lose*-Bereich kann bereits zu spät kommen, um noch grösseres Unheil zu verhindern, insbesondere, weil plötzlich auftretende *Trigger* unkontrollierbare Gewaltspiralen losstrecken können.

Wie bereits in Kapitel 1.3.3. angedeutet, wird in der Präventionsforschung zwischen unterschiedlichen Präventionsphasen unterschieden. Gängig ist eine Unterteilung in Primärprävention (Vermeidung des Ausbruchs von Gewalt vorab einer Krise), Sekundärprävention (Eindämmung der Eskalation während einer Krise) und Tertiärprävention (Vermeidung eines erneuten Gewaltausbruchs in der Konfliktfolgezeit).¹⁹⁶ Bei dieser Unterteilung bezieht sich der Bereich prozessorientierter Prävention (Sekundärprävention) einzig auf den Zeitpunkt der Kriseneskalation. Die Konfliktnachsorge (Bereich des *post-conflict peacebuilding*) wird ausgegliedert und als eine eigenständige Grösse separat behandelt.¹⁹⁷ Die wesentlichen, idealtypischen Differenzen zwischen den unterschiedlichen Phasen fasst Matthies wie folgt zusammen:

„Die erste Phase ist gekennzeichnet durch eine noch weitgehende Abwesenheit von physischer Gewalt, die zweite Phase durch eine einsetzende Eigendynamik der Gewalt, die dritte Phase durch ein Abflauen der Gewalt sowie die Erschöpfung der Konfliktparteien, weitflächige materielle Zerstörung und kollektive Traumatisierung.“¹⁹⁸

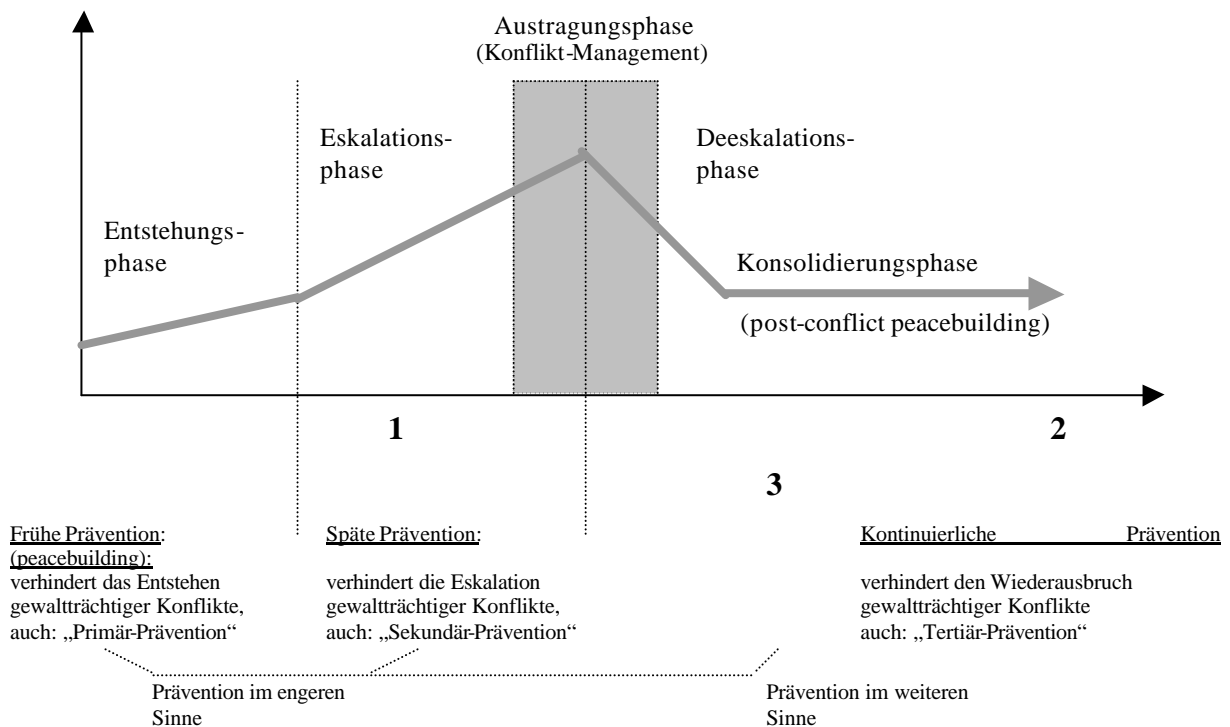
¹⁹⁶ Anstelle von Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention wird auch von früher, später und nachsorgender Prävention gesprochen.

¹⁹⁷ Vgl. **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 8; **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Executive Summary, S. 2; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 33f.; **Debiel**, Tobias, *Gewaltprävention: Vom Modebegriff zum Handlungskonzept?*, in: *Sicherheit und Frieden*, Heft 4, S. 218-224, hier: S. 223. In der Literatur herrscht kein Konsens bezüglich der Frage, ob der Bereich der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peacebuilding*) noch der Prävention zuzurechnen ist. Daher wird in der Präventivdiskussion zwischen enger und weiter Prävention unterschieden. Enge Prävention beschränkt sich auf die Primär- und Sekundärprävention, während weite Prävention den Bereich der tertiären Prävention einschliesst. Sarkastisch vermerkt Matthies diesbezüglich, dass genuine Präventionsbemühungen eigentlich die Phase nachsorgender Konfliktbearbeitung überflüssig machen müssten. Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 35.

¹⁹⁸ Ebd., S. 34.

Die unterschiedlichen Präventionsgattungen und die mit ihnen korrespondierenden Konfliktphasen stellt Matthies in graphischer Form prägnant dar.

Abbildung 1.4.1.3. Der „Präventions-Zyklus“



Quelle: **Matthies**, Volker, *Krisenprävention: Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen 2000, S. 139.

Die Einteilung der Prävention in unterschiedliche Phasen dient als Anhaltspunkt zur wirksamen Verknüpfung von kurz- und langfristigen sowie präventiven und kurativen Massnahmen. Um effektiv zu sein, müssen präventive Strategien das Ausmass und die Intensitäten des Konfliktes, den Konfliktverlauf sowie die zugrundeliegenden Konfliktursachen berücksichtigen. Kurzum: Präventive Strategie muss jeweils auf das spezifische Konfliktprofil zugeschnitten werden. Eine „magische“, auf alle Konflikte anwendbare Präventionsformel widerspricht der Logik von Konflikten. Stark divergierende Konfliktprofile verunmöglichen die Formulierung allgemeingültiger Kriterien. Eine „Erfolgsgeschichte“ muss nicht unbedingt auf andere Konflikte übertragbar sein. In Mazedonien konnte 1992 die präventive Truppenstationierung den Ausbruch blutiger Konflikte verhindern. Die in Ruanda 1993 stationierte Beobachtertruppe vermochte den Völkermord nicht zu stoppen - trotz der positiven Erfahrungen in Skopje.

Die Wahl präventiver Instrumente erfordert eine genaue, am jeweiligen Konfliktprofil orientierte Bestimmung, was mit Mitteln der Prävention überhaupt erreicht werden soll (z.B. Beendigung militärischer Auseinandersetzungen, Entwaffnung, Deeskalation, Transformation

des Konfliktes, Wiederherstellung des Status quo ante, Vertrauensaufbau, Achtung der Menschenrechte). Die Hervorhebung dieses Punktes scheint notwendig, vergegenwärtigt man sich, dass Entscheidungsfindung im bürokratisch-institutionellen Rahmen oft auf festgefahrenen *modi operandi* beruht, die eher im reflektorischen als im reflexiven Umgang mit Konflikten anzusiedeln sind. Daraus resultiert die Favorisierung einiger Instrumente, die immerzu Anwendung finden, unabhängig davon, ob diese nun auf einen bestimmten Fall zugeschnitten sind oder nicht. Zum Spektrum der „beliebtesten“ Instrumente zählen unbestritten Waffenembargos und Wirtschaftssanktionen. Leider ist eine korrekte Umsetzung dieser beiden Instrumentarien mit grossen Schwierigkeiten verbunden, was sich einmal mehr auch in Serbien bewahrheitete.¹⁹⁹

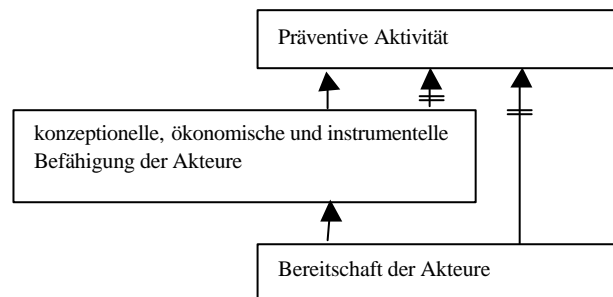
Die Formulierung von Erfolgsbedingungen präventiver Diplomatie muss dieser Einschränkung Rechnung tragen. Die Bestimmung von „Erfolg“ kann daher einzig auf der Basis einer groben Kategorisierung vorgenommen werden. In Anlehnung an Matthies wird Prävention als erfolgreich beschrieben, wenn es ihr gelingt, neue Konfliktformationen zu errichten, die eine friedliche Konfliktbearbeitung eher ermöglichen als vorausgegangene Konfliktformationen.²⁰⁰ Diese Definition gewährt die nötige Grobrasterung, um auf alle Präventionsdimensionen anwendbar zu sein. Erfolgreiche Prävention setzt jedoch auch voraus, dass die zu implementierenden Massnahmen fachmännisch operationalisiert werden. Wie in der vorangegangenen Analyse bereits verdeutlicht, handelt es sich bei der Prävention um eine überaus komplexe, interdisziplinäre Aufgabe, deren Operationalisierung ausreichend finanzielle und personelle Mittel erfordert. Aus dem Wissen um die Defizite staatlicher und institutioneller Akteure auf dem Gebiet der Prävention erwächst die Notwendigkeit einer verstärkten Heranbildung von Experten, die mit den vielfältigen Zielen und Mitteln präventiver Diplomatie vertraut sind. Die zahlreichen Friedens- und Beobachtungsmissionen im Rahmen der UNO und der OSZE veranschaulichen den grossen Bedarf an qualifiziertem Personal innerhalb beider Organisationen, die auf dem Gebiet der Prävention führend sind. Der Somaliaeinsatz der UN-Friedenstruppe und die Tragödie von Srebrenica machten auf drastische Weise deutlich, dass die militärische Ausbildung der Blauhelme allein für präventive, friedenserhaltende und friedenserzwingende Einsätze sich bei weitem als unzulänglich erweist. Den Blauhelmsoldaten mangelt es an Wissen über friedliche und zivilgesellschaftliche Komponenten der Konfliktbearbeitung. Ohne dieses Handwerkzeug

¹⁹⁹ Vgl. **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 136f.

²⁰⁰ Vgl. **Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungen und Friedensursachen*, in: **Matthies**, Volker (Hrsg.), a.a.O., S. 13-43, hier: S. 17f.

werden sie weiterhin Schwierigkeiten haben, sich als echte Friedenssoldaten zu etablieren. Darüber hinaus fehlt es an qualifiziertem Personal bei multidimensionalen und längerfristigen Einsätzen, die über den normalen Rahmen hinaus Spezialkenntnisse (z.B. *Fact-Finding*, Überwachung von Vereinbarungen) erfordern.²⁰¹ Sowenig auch beste präventive Massnahmen ohne einen entsprechenden politischen Willen der Akteure durchgeführt werden können, sowenig haben sie Aussicht auf Erfolg ohne eine spezielle Befähigung der Akteure.

Abbildung 1.4.1.4. Voraussetzungen präventiver Diplomatie



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Der Überblick über die unterschiedlichen Präventionsdefinitionen, Dimensionen und Gattungen veranschaulicht, dass Prävention ein umfassendes Konzept darstellt, das sich sowohl auf der internationalen als auch auf der innergesellschaftlichen Ebene um eine umfassende Verhinderung der gewaltvollen Austragung von Konflikten bemüht. Das ganze Spektrum unterschiedlicher Präventionsgattungen, Akteure und Instrumente wurde in der Abb. 1.4.1. unter dem Ausdruck „generelle Prävention“ subsumiert. Die Schwäche dieses Konzeptes liegt in der verwirrenden Anzahl präventiver Begriffsdefinitionen, ihrer ungenauen Abgrenzung und daraus resultierend in Überschneidungen und einer mangelnden Operationalisierungsfähigkeit. Sollen Praktiker zum präventiven Engagement bewegt werden, ist eine schärfere Eingrenzung des Präventionskonzeptes notwendig. Im Vordergrund steht dabei nicht eine Vereinheitlichung der Unterschiede zwischen struktureller, prozessorientierter, primärer, sekundärer, tertiärer, enger und weiter Prävention, sondern die Bestimmung genauer Kriterien, was als präventive Diplomatie im engen Verständnis zu begreifen ist. Im breiten Präventionsverständnis werden sowohl die frühe Beseitigung struktureller Ursachen, akutes Engagement zu Beginn einer Krise als auch kurative Bemühungen um Deeskalation und die Konfliktnachsorge als Prävention bezeichnet. Die Bedeutung von Prävention aber ist Verhütung - im Verständnis der vorliegenden Arbeit die Verhütung der gewaltvollen Austragung von Konflikten -, weshalb eine enge Definition von Prävention sich einzig auf die Phase vor einer militärischen Eskalation konzentrieren muss.

²⁰¹ Vgl. **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina/**Matthies**, Volker/**Ropers**, Norbert, a.a.O., S. 13f.

Aus diesem Grund wird der Untersuchung ein enger Präventionsbegriff zugrundegelegt, der als präventive Diplomatie bezeichnet wird. Präventive Diplomatie bezieht sich bei dieser engen Auslegung auf die manifeste Phase des Konfliktes bis zum Zeitpunkt des Überschreitens der Gewaltschwelle. Genauer formuliert: solange der Konflikt noch im *win-win*-Bereich angesiedelt ist. Die Behebung struktureller Konfliktursachen, spätes kuratives Engagement und die Konfliktnachsorge werden bei dieser Definition ausgeklammert. Die zeitliche Eingrenzung muss mit einer genaueren Bestimmung der Akteure und ihrer Instrumente einhergehen. Vor dem Hintergrund des nach wie vor herrschenden realistischen Paradigmas geht die Autorin von der Prämisse aus, dass bedeutende Akteure präventiver Diplomatie Nationalstaaten und ihre Regierungen sind, gefolgt von internationalen Organisationen.

„Major preventive action remains the responsibility of states, and especially their leaders. States must decide whether they do nothing, act alone, act in cooperation with other governments, work through international organisations, or work with elements of the private sector. It should be an acceptable principle that those with the greatest capacities to act have the greatest responsibility to act.“²⁰²

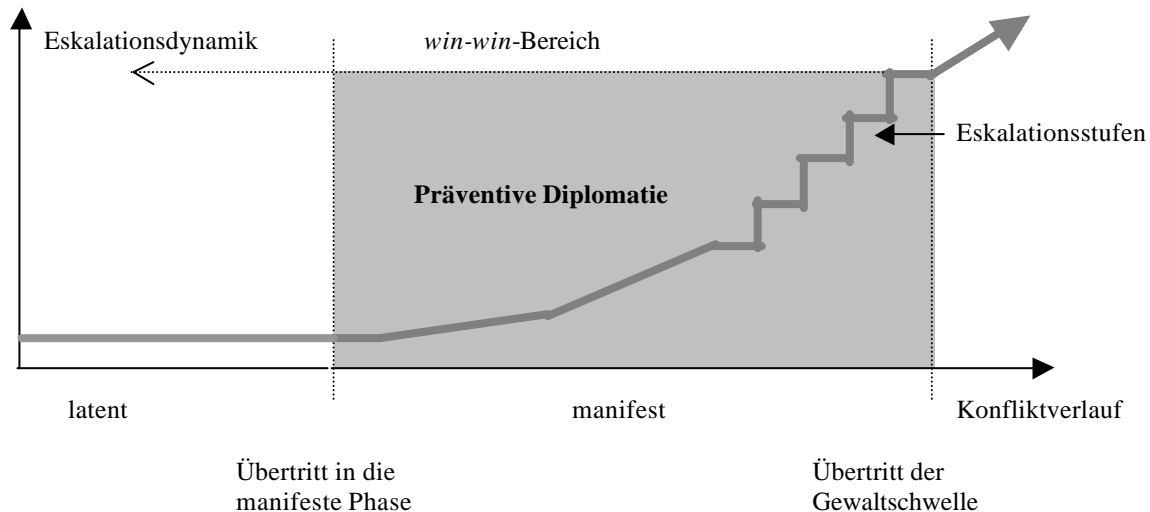
Erst an dritter Stelle folgen NGOs und Akteure der Zivilgesellschaft. Als wichtigste präventive Instrumente gelten: VSBM, die Frühwarnung, unterschiedliche Formen von Sanktionspraktiken, die Entwicklungshilfe, Mechanismen des Menschenrechtsschutzes und der Schiedsgerichtsbarkeit, die Konfliktvermittlung durch Dritte, präventive Friedensoperationen und die Demokratisierung, als eine sowohl kurz als auch langfristig orientierte Friedensstrategie. Auf dieser Eingrenzung basierend, wird folgende Definition präventiver Diplomatie vorgenommen:

Präventive Diplomatie ist eine mehrheitlich von staatlichen und/oder institutionellen Akteuren ausgeführte Aktion, die sich mit diplomatischen, politischen, ökonomischen oder militärischen Instrumenten um die Verhinderung einer gewaltvollen Austragung von Konflikten vorab des Übertritts der Gewaltschwelle bemüht.

Die Spannbreite präventiver Diplomatie kann graphisch wie folgt dargestellt werden:

²⁰² Carnegie Corporation of New York, a.a.O., Kapitel 5, S. 1.

Abbildung 1.4.1.5. Präventive Diplomatie



Quelle: Darstellung der Verfasserin

1.4.2. Boutros Boutros-Ghali „Agenda für den Frieden“

Die Agenda gilt als ein wichtiges Dokument der Publizierung präventiver Ideen, weshalb ihre Erwähnung an dieser Stelle notwendig erscheint.

Seit den tragischen Ereignissen in Jugoslawien und Somalia sahen sich die Vereinten Nationen zunehmend mit der Forderung konfrontiert, derartige Konflikte zukünftig zu verhindern. Die Möglichkeit hierfür bot sich aufgrund der veränderten politischen Situation an. Die Beendigung des Ost-West-Konfliktes ermöglichte ein stärkeres Engagement des Sicherheitsrates. Auch die (teilweise trügerischen) Erfolge in Namibia und Kambodscha nährten die Hoffnung, dass die UNO endlich ihrer in der Charta verankerten Verpflichtung vollumfänglich nachkommen könnte. Vor diesem positiven Hintergrund ist die Entstehung der „Agenda für den Frieden“ zu sehen, die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, im Auftrag des Sicherheitsrates verfasste.²⁰³ Ihrem Wesen nach versteht sich die Agenda als eine Aktionsaufforderung an die Vereinten Nationen, in der Boutros-Ghali Empfehlungen zur Sicherung des internationalen Friedens formuliert. Der Generalsekretär unterscheidet dabei nicht strikt zwischen militärischen und nichtmilitärischen Instrumenten der Friedenssicherung, sondern stellt vielmehr das Ziel der Operation in den Vordergrund, von dem erst die Wahl der Instrumente abhängig gemacht wird. Diese

²⁰³ Vgl. **Schmidl**, Erwin A., *Agenda für den Frieden*, in: **Volger**, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München; Wien 2000, S. 21-23, hier: S. 22f.. Bereits der Titel der Agenda verleitet zum Spekulieren. Der Terminus „Agenda“ stammt aus dem Lateinischen und heisst soviel wie „zu Erledigendes“. Albrecht konstatiert diesbezüglich, dass das Zurückgreifen auf einen aktionssuggestierenden Begriff (*agere*=tun, ausführen) die Intention Boutros-Ghalis impliziert, voranzukommen, um etwas Neues zu erreichen. Vgl. **Albrecht**, Ulrich, „Agenda für den Frieden“, „Agenda für Entwicklung“ und „Kultur des Friedens“ - Neue

Herangehensweise führt zu einer engen Verzahnung zwischen Massnahmen im Bereich der Friedenssicherung, die auf dem Konsens der Mitglieder beruhen und zwischen Massnahmen, die gegen den Willen der betroffenen Länder durchgesetzt werden. Die Agenda erklärt die Prävention gewaltsamer Konflikte zur zentralen Aufgabe der Staatengemeinschaft und zeigt unterschiedliche Möglichkeiten einer Mitwirkung der Vereinten Nationen bei der Lösung drohender und bestehender Konflikte auf. Neben frühzeitiger Konfliktbearbeitung, Friedensbeschaffung und traditioneller Friedenserhaltung wird die Wichtigkeit der Friedenskonsolidierung betont. Zu den Schlüsselbegriffen der Agenda zählen präventive Diplomatie (*preventive diplomacy*), Friedensbeschaffung (*peacemaking*), Friedenserhaltung (*peacekeeping*) und Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit (*post-conflict peacebuilding*). Präventive Diplomatie wird darin wie folgt definiert:

„Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the later when they occur.“²⁰⁴

Boutros-Ghali verwendet einen dehnbaren und breit auslegbaren Begriff präventiver Diplomatie, der drei zentrale Funktionen erfüllt: Verhinderung der Entstehung militärischer Konflikte, Verhinderung ihrer Eskalation und Bemühungen um ihre Eindämmung. Als besonders geeignete, präventive Instrumente werden vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Frühwarnung, *Fact-Finding*, präventive Truppenstationierung und die Einrichtung demobilisierter Zonen bezeichnet.²⁰⁵ Neu sind die beiden letzten Instrumente, die besonderes zur Anwendung bei innerstaatlichen Konflikten prädestiniert erscheinen. Als potentielle Akteure präventiver Diplomatie werden der Generalsekretär und seine Gesandten, die Unterorganisationen der UNO, der Sicherheitsrat, die Generalversammlung und Regionalorganisationen identifiziert, wobei die Bedeutung der letzteren bei der Prävention militärischer Konflikte durch die Agenda aufgewertet wird.²⁰⁶ In der Einschränkung potentieller Akteure auf die offizielle, staatliche Ebene trägt Boutros-Ghali dem in der Charta der UNO verankerten Grundsatz staatlicher Souveränität Rechnung. Gemäss Artikel 33 der UN-Charta werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, auftretende Streitigkeiten, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden könnten, durch Verhandlungen, Untersuchungen, Vermittlungen, Vergleiche, Schiedssprüche und andere friedliche Mittel beizulegen. Zentral für die Idee präventiver Diplomatie ist dabei nicht der Rekurs auf bereits existierende Artikel innerhalb der UN-Charta, sondern vielmehr die Erkenntnis, dass die

friedenspolitische Ansätze der Vereinten Nationen, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, Baden-Baden 1999, S. 88-95, hier: S. 88f.

²⁰⁴ **Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/24111 (1992), Abschnitt 20.

²⁰⁵ Ebd.

²⁰⁶ Ebd., Abschnitt 23.

wenigsten Konfliktparteien von den in Artikel 33 aufgeführten Vermittlungsvorschlägen Gebrauch machen, was die Involvierung dritter Parteien notwendig werden lässt.²⁰⁷

Auch wenn die Agenda nicht den Status eines offiziellen, von der Mitgliederversammlung ratifizierten UN-Dokumentes erlangte, hat sie zahlreiche Diskussionen angeregt, und ihr Vokabular wurde in die Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen.²⁰⁸

Als die Agenda im Juni 1992 publiziert wurde, ging mit ihrer Veröffentlichung die allgemeine Hoffnung einher, dass die Staatengemeinschaft von nun an mit aller Vehemenz den im Kapitel 1 Absatz 1 formulierten Zielen der Vereinten Nationen folgen würde. Verstärkt wurde diese Hoffnung durch die Verabschiedung der Resolutionen 47/120 A und B durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Resolution 47/120 A erteilte dem Generalsekretär ein ausdrückliches Mandat zur Umsetzung der in der Agenda formulierten präventiven Zielsetzungen und zur Stärkung der Frühwarnkapazitäten der Vereinten Nationen. Die Fortsetzung B konzentrierte sich in besonderer Weise auf die in der Agenda vorgestellten Instrumente präventiver Diplomatie und diskutierte ihre effektive Implementierung.²⁰⁹ Leider liess das Interesse der Vereinten Nationen an der Agenda bereits nach 1993 deutlich nach. So gut gemeint die Agenda auch war, erwies sie sich letztlich als wenig realistisch. Die UNO ist zwar in der Lage, bescheidene Einsätze zu führen, militärische Grossoperationen sprengen jedoch ihren Rahmen. Noch schwerwiegender gestaltet sich die Situation im politisch-operativen Rahmen. Stete finanzielle Nöte und die Prädominanz nationalstaatlicher Interessen bei der Entscheidungsfindung erschweren eine erfolgreiche Implementierung präventiver Mechanismen. Strukturelle Hemmnisse vergrössern zusätzlich die Ohnmacht der UNO auf dem Gebiet der Prävention: Die UNO ist auf die Vermittlung von zwischenstaatlichen Konflikten ausgerichtet, zur Regelung innerstaatlicher Angelegenheiten fehlt ihr häufig die Befugnis. Einmischung und friedliche Intervention, z.B. in der Form von *Fact-Finding* oder Monitoring, bedürfen der Zustimmung des betroffenen Landes. Lediglich Interventionen auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrates können gegen den Willen des betroffenen Landes durchgeführt werden. Somit bleibt die Agenda bei der Umsetzung präventiver Politik dem Dilemma verhaftet, zwischen Souveränität und internationaler Verantwortung taktieren zu müssen. Aus diesem Grund kann die UNO nur in den seltensten Fällen frühzeitig in interne Konflikte intervenieren. In Algerien, Kaschmir und Sri Lanka bleiben der internationalen

²⁰⁷ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflection on the Role of the UN and its Secretary-General*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 189-204, hier: S. 191.

²⁰⁸ Vgl. **Fischer**, Martina, a.a.O., S. 48.

²⁰⁹ **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters**, A/RES/47/120, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm>.

Gemeinschaft seit Jahren die Hände gebunden, weil sich die betroffenen Staaten vehement weigern, auf die Vermittlungsangebote der UNO einzugehen. Die grösste Schwäche des Konzeptes liegt daher in der Ausklammerung dieses Problems. Solange dieses Dilemma nicht innerhalb der Generalversammlung offen angesprochen wird, wird Prävention bei der UNO weiterhin ein überwiegend theoretisch-normatives Konstrukt bleiben.

„Wer eine Folge beseitigen will, muß zunächst ihre Ursachen beseitigen.
 Wer eine Folge anstelle einer anderen beseitigt sehen will,
 muß anstelle der einen Ursache jene andere setzten,
 die die gewünschte Folge hervorbringen kann.“

Alfred H. Fried

2. Akteure präventiver Diplomatie

Das folgende Kapitel widmet sich den Subjekten präventiver Diplomatie. Nach der Identifizierung der wichtigsten präventiven Akteure erfolgt eine komparative Analyse ihrer Stärken und Schwächen. Das Augenmerk richtet sich auf drei Aspekte: Zu welchem Zeitpunkt des Konfliktverlaufs und unter welchen Bedingungen ist das präventive Engagement der einzelnen Akteure am relativ erfolgversprechendsten? Wie können Akteure, die das Potential, nicht aber den Willen zur präventiven Aktion haben, zum Handeln bewegt werden? Haben Akteure neue Instrumente hervorgebracht, um frühzeitig die militärische Austragung von Konflikten zu verhindern?

2.1. Fallbeispiel Estland/Lettland

Die Untersuchung der Akteure präventiver Diplomatie erfolgt anhand der Fallstudie Estland/Lettland. Die Behandlung zweier Konflikte in einer Studie bietet sich aufgrund ihrer vergleichbaren Konfliktmuster an. In Estland und Lettland bewies die internationale Gemeinschaft, dass eine frühzeitige und koordinierte Aktion unterschiedlicher Akteure die Gewalteskalation von Konflikten erfolgreich verhindern kann. Die externe Intervention bewirkte, dass sowohl das Verhältnis zwischen Esten/Letten und ihren russischsprachigen Minderheiten eine Verbesserung erfuhr als auch das Verhältnis zwischen Tallinn, Riga und Moskau. Die Fallanalyse verdeutlicht darüber hinaus, dass erfolgreiche Prävention nicht zwangsweise mit endgültiger Konfliktresolution gleichzusetzen ist. Ausschlaggebend für den Erfolg ist in erster Linie eine gelungene Konflikttransformation.

2.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs

Der Zusammenbruch des Sowjetimperialismus brachte dem Baltikum die langersehnte Unabhängigkeit zurück, die es im Vorfeld des zweiten Weltkrieges verloren hatte. Damals diente die Region Nazideutschland als Tauschobjekt gegenüber der UdSSR. Die Preisgabe Estlands, Lettlands und Litauens an Moskau, die im Hitler-Stalin-Pakt verankert wurde, ermöglichte Berlin die Entfesselung des zweiten Weltkrieges: Sie sicherte dem Dritten Reich eine zeitweilige Rückendeckung für den beabsichtigten Angriff auf Polen und vermied einen Zwei-Fronten-Krieg. Auch verschaffte sich Berlin auf diesem Weg zusätzlich Zeit, um mit

Hilfe der Rohstofflieferungen aus der Sowjetunion das militärisch-wirtschaftliche Potential auszubauen.²¹⁰ Moskau seinerseits nutzte die politisch-territorialen Zugeständnisse zur Errichtung von Stützpunkten. Im Zuge des sofort einsetzenden Sowjetisierungsprozesses wurden im Sommer 1940 manipulierte Wahlen abgehalten und moskaufreundliche Regierungen eingesetzt, die Anfang August des gleichen Jahres Anträge auf die Eingliederung der baltischen Republiken in den sowjetischen Staatsverband stellten. Der Annexion folgte eine Zwangsumsiedlung: ca. 11.000 Esten und 16.000 Letten, die mehrheitlich den politischen, wirtschaftlichen und intellektuellen Eliten angehörten, wurden in die Innere Sowjetunion deportiert. Mit dem Überfall Hitlers auf die Sowjetunion wechselte der Besatzer. Der Zusammenfassung Estlands, Lettlands, Litauens und Weissrusslands im neu geschaffenen „Reichskommissariat Ostland“ folgte die Eindeutschung des Baltikums.²¹¹ Die Kapitulation Nazideutschlands brachte dem Baltikum keine Freiheit. Die Verhandlungen der Alliierten führten dazu, dass die baltischen Länder einmal mehr dem Sowjetreich preisgegeben wurden. Bereits 1944 erfolgte der erneute Einmarsch Moskaus, der mit einer verstärkten Sowjetisierung einherging. Die Umgestaltung des Verwaltungs- und Parteiapparates führte zur massiven Zuwanderung von Russen, Weissrussen und Ukrainern, die einen gravierenden Einfluss auf die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung ausübten. Massenverhaftungen, Deportationen und Hinrichtungen von Regimegegnern hatten eine weitere Dezimierung der indigenen Bevölkerung zur Folge. Allein zwischen den Jahren 1945-46 wurden ca. 20.000 Esten und 105.000 Letten nach Sibirien zwangsumgesiedelt. Diese Eingriffe resultierten in einer signifikanten Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Machten 1934 die Esten noch 88% der Gesamtbevölkerung aus, fiel ihr Prozentsatz 1952 auf 74% und 1989 auf 61.5%. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich auch in Lettland. Waren 1934 noch 76% der Bevölkerung Letten, ging ihr Anteil 1959 auf 62% und 1989 auf 52% zurück. In beiden baltischen Republiken stellten die Russen das Gros der Immigranten, gefolgt von Ukrainern und Weissrussen in Estland und Weissrussen, Ukrainern und Polen in Lettland. Die Zahl der in Estland lebenden Russen stieg parallel von 8.2% im Jahre 1939 auf 30.3% im Jahre 1989 an. In Lettland ging die Zahl russischer Immigranten im gleichen

²¹⁰ Vgl. **Garleff**, Michael, *Die baltischen Länder Estland, Lettland, Litauen vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2001, S. 160; **Clemens**, Walter C., *The Baltic Transformed. Complexity Theory and European Security*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 2001, S. 47f.

²¹¹ Vgl. **Norkus**, Renatas, *Preventing Conflicts in the Baltic States. A Successful Story That Will Hold?*, in: **Bonvicini**, Gianni/**Greco**, Ettore/**Platte**, Bernhard von/**Rummel**, Reinhard (Hrsg.), Preventing Violent Conflicts. Issues from the Baltic and the Caucasus, Baden-Baden 1998, S. 135-67, hier: S. 137; **Ozolins**, Žanet, *A Latvian Perspective of the Process of Independence*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), Ten Years after the Baltic States re-entered the International Stage, Baden-Baden 2001, S. 19-30, hier: S. 20f.; **Garleff**, Michael, a.a.O., S. 166ff.

Zeitraum von 10.6% auf 34% hoch.²¹² Begleitet wurde der rasante Anstieg der russischsprachigen Bevölkerung von einer Russifizierung des öffentlichen Lebens, die sich in einer zunehmenden Dominanz der russischen Sprache in der Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und in den Medien manifestierte. Diese Entwicklung ging mit einer Unterdrückung der estnischen und lettischen Kultur und Sprache einher. Eine Verbesserung der baltischen Situation versprach Mitte der 80er Jahre der von Michail Gorbatschow ausgelöste Reformprozess, der in den Begriffen *Glasnost* und *Perestroika* kulminierte. Die ihn begleitende Liberalisierung führte zur Lockerung der Pressezensur und förderte die Gründung von NGOs, da sie Kritik an sozialen, ökologischen, ökonomischen und bedingt auch an politischen Missständen ermöglichte.²¹³ Diese spontane Entstehung unterschiedlicher sozial-kultureller, ökologischer, und menschenrechtspolitischer Initiativen in Estland und Lettland begründete die sogenannte „*Singende Revolution*“, die sich durch absolute Friedlichkeit und Gewaltlosigkeit auszeichnete. Unterstützung erfuhr die sich im Zuge der „Revolution“ neu formierende Zivilgesellschaft beider Länder durch westliche NGOs.²¹⁴ Das Bemerkenswerte dieser spontanen Bewegungen war, dass sie zur Zeit von Gorbatschows *Glasnost* und *Perestroika* initiiert wurden und auf diesem Weg Pioniercharakter besaßen. Dank ihnen lösten sich die baltischen Länder schliesslich friedlich aus dem russischen Staatenverbund, auch wenn Moskau den gewaltlosen Abspaltungsprozess durch militärische Einschüchterungsversuche zu unterbinden suchte. Im Januar 1991 besetzten russische OMON-Spezialkräfte das lettische Innenministerium. Doch auch der Einsatz von Gewalt vermochte die Balten nicht zur Aufgabe ihres friedlichen Widerstandes zu bewegen. Letztlich siegte die Kultur der Gewaltlosigkeit. Den Beschluss über die Wiederherstellung der Republik fällten die Esten am 30. März 1990. Während eines im März des nachfolgenden Jahres durchgeführten Referendums votierten 77.8% der Bevölkerung für die Unabhängigkeit. Ähnlich verlief die Entwicklung in Lettland. Riga erklärte sich im Mai 1990 für souverän. Während des Referendums im März 1991 unterstützen 73.7% des Wahlvolkes die Unabhängigkeit. Die Anerkennung durch die EU folgte am 27. August 1991, diejenige seitens Russlands am 6. September. Vier Tage später wurde die Aufnahme beider Länder in die in Moskau tagende KSZE und schliesslich am 17. September 1991 in die Vereinten Nationen verkündet.²¹⁵

²¹² Vgl. **Garleff**, Michael, a.a.O., S. 172f.; **Laubacher-Kubat**, Erika, *Einmischung für den Frieden. Prävention und Bearbeitung ethnonationalistischer Konflikte*, Chur; Zürich 2000, S. 215ff.

²¹³ Vgl. **Laubacher-Kubar**, Erika, a.a.O., S. 217; **Clemens**, Walter C., S. 83ff.

²¹⁴ Vgl. **Ozolina**, Žaneta, a.a.O., S. 19ff.; **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 39f.

²¹⁵ Vgl. **Ozolina**, Žaneta, a.a.O., S. 29f.; **Hänni**, Liia, *The Political System of Estonia*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), a.a.O., S. 39-49, hier: S. 39.

Durch die Berichterstattung der CNN wurde der baltische Abspaltungsprozess international mit viel Aufmerksamkeit verfolgt. Von Beginn an begrüßten Estland und Lettland die Präsenz internationaler Medienvertreter und sicherten sich auf diesem Weg internationale Unterstützung und eine positive Bewertung ihrer Unabhängigkeitsbewegungen. Die daraus entstandene Sympathiewelle manifestierte sich 1991, als Russland militärisch im Baltikum zu intervenieren versuchte und an der internationalen Kritik scheiterte: Europäer und Amerikaner forderten Moskau zum sofortigen Abzug seiner Sondereinheiten auf. Besonders der amerikanischen Unterstützung massen die Balten eine grosse Bedeutung bei. Ins Baltikum gereiste amerikanische Kongressabgeordnete verkündeten in aller Öffentlichkeit, dass die Konflikte im Baltikum ein internationales Problem darstellten und nicht interner Natur seien, wie Russland zu suggerieren versuchte. Aus diesem Grund forderten sie internationale anstatt nationaler Lösungen.²¹⁶

Die kursorische Darstellung des Zeitraums 1940-1991 war erforderlich, um die heutige Konfliktstruktur zu verstehen: Die Ursprünge der estnischen und lettischen Konflikte liegen in der Zeit um 1940, als die Sowjetunion das baltische Territorium annektierte und eine grosse Immigrationswelle auslöste. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass mit der Unabhängigkeit auch die Probleme und Spätfolgen dieser Okkupation aufbrachen. Besonders die russischsprachige Bevölkerung beider Länder entwickelte sich in der Folge zu einem explosiven Problem, das sowohl den sozialen, internen Frieden als auch die Beziehungen zu Russland gefährdete. Zur offenen Austragung des latenten Konfliktes führten neue estnische und lettische Bestimmungen über die Staatsbürgerschaft, die aus den Vorkriegsgesetzgebungen übernommen wurden und lediglich zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen unterschieden. Sie verwehrten grossen Teilen der zwischen 1940 und 1991 eingewanderten russischsprachigen Bevölkerung den Anspruch auf die Staatsbürgerschaft und machten sie in ihren eigentlichen Heimatländern zu Ausländern, Staatenlosen oder „Nichtstaatsbürgern mit Sonderstatus“. Die Immigranten verloren dadurch jeden Anspruch auf die Vertretung ihrer Rechte auf der nationalen Ebene und die Möglichkeit, in der öffentlichen Verwaltung ihre Muttersprache zu benutzen: Estnisch bzw. Lettisch wurde zur einzigen Landessprache erklärt. Diese Entscheidung besass eine hohe politische Sprengkraft, da auf diesem Weg zwischen 30% und 40% der Bevölkerung politisch

²¹⁶ Vgl. **Föhrenbach**, Gerd, *Die Westbindung der baltischen Staaten. Zur Integration Estlands, Lettlands und Litauens in die bi- und multilateralen europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen während der 90er Jahre*, Baden-Baden 2000, S. 150; **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 48.

entrechtet wurden. Viele der Immigranten unterstützten aktiv die Unabhängigkeitsbestrebungen Tallinns und Rigas und fühlten sich durch das diskriminierende Verhalten der Regierung hintergangen.²¹⁷ Die restriktiv formulierten Einbürgerungskriterien forderten, dass die Aspiranten eine längere Zeit im Land wohnten, die Sprache, Geschichte und Verfassung kannten und auf ihre bisherige Staatsbürgerschaft verzichteten. Manche Personengruppen wurden a priori von der Einbürgerung ausgeschlossen. Hierbei handelte es sich um Kriminelle, ehemalige Geheimdienstler und Soldaten. Die beiden letzten Gruppen verursachten eine Verschlechterung der Beziehungen zu Russland, da Moskau soziale Garantien für seine ehemaligen Armeeangehörigen verlangte und eine zufriedenstellende Regelung zur Bedingung des eigenen Truppenabzugs machte. Auch die für eine Einbürgerung notwendige Kenntnis der Landessprache entwickelte sich in der Folge zu einer ernsthaften Einbürgerungshürde. Bis zur Unabhängigkeit der baltischen Republiken fungierte Russisch als offizielle Amtssprache, wodurch für die seit 1940 eingewanderten Menschen keine zwingende Notwendigkeit des Erlernens der eigentlichen Landessprache bestand.²¹⁸ Die besondere Sprengkraft des Konfliktes resultiert daraus, dass die russischsprachigen Minderheiten in manchen Grossstädten nahezu 90% der Bevölkerung ausmachten. Am stärksten betroffen war der Nordosten Estlands. In Narva und Kohtla-Järve setzte sich die Gesamtbevölkerung zu 96% respektive 79% aus Nichtesten zusammen. Vor diesem Hintergrund besass die Marginalisierung grosser Gesellschaftsgruppen und ihr Ausschluss von der politischen Partizipation ein enorm destabilisierendes Potential. Es musste befürchtet werden, dass sich das soziale Klima in Estland und Lettland massiv verschlechtern würde, was den Demokratisierungsprozess beider Länder bedroht hätte.²¹⁹ Auch aussenpolitische Konsequenzen konnten nicht ausgeschlossen werden. Die Staatsbürgerschaftsbeschlüsse führten zur Vergiftung der Atmosphäre zwischen Tallinn bzw. Riga und Moskau, das sich als Schutzmacht aller im Ausland lebender Russen verstand und den baltischen Staaten die Missachtung grundlegender politischer und ziviler Rechte, wie sie dem internationalen System zugrunde liegen, vorwarf. Diese direkte Einmischung Russlands und der öffentliche Vorwurf grober Menschenrechtsverletzungen drohte den Konflikt weiter zu akzelerieren,

²¹⁷ Vgl. **Birckenbach**, Hanne-Margaret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen. Der Konflikt um die estnischen und lettischen Staatsbürgerschaften*, in: **Mathies**, Volker (Hrsg.), *Der gelungene Frieden*, a.a.O., S. 252-277, hier: S. 252.

²¹⁸ Vgl. **Birzniece**, Inese, *The Political System of Latvia*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), a.a.O., S. 51-72, hier: S. 61; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, Hamburg 1997, S. 24; **Birckenbach**, Hanne-Margaret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen*, a.a.O., S. 252; **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 112ff.

²¹⁹ Vgl. **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 146; **Birckenbach**, Hanne-Margaret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 11f.; **Birckenbach**, Hanne-Margaret, *The Role of Fact-Finding in Preventive Diplomacy*, in:

insbesondere als Russland den vereinbarten Truppenabzug nur schleppend vorantrieb und ihn überdies an die Klärung des Status russischer Bürger binden wollte. Durch externe Vermittlung konnte der Rückzug zwar bis 1994 beendet werden, doch aufgrund des vorhergegangenen Säbelrasselns und des russischen Vorgehens in Tschetschenien blieb in Estland und Lettland eine vage Angst, Moskau könnte auch das Baltikum angreifen, sollte es seinen Sicherheitsinteressen entsprechen.²²⁰ Diese Angst wurde durch die Sorge genährt, den europäischen Nachbarn könnten die Beziehungen zum *global player* Russland wichtiger sein als die baltische Souveränität.²²¹ Die Balten beeilten sich daher zu beweisen, dass der Ausschluss der russischen Minderheit von der Staatsbürgerschaft keine Menschenrechtsverletzung darstelle. Beide Länder betonten den Unterschied zwischen Menschen- und Bürgerrechten und konstatierten, dass der Respekt grundlegender Menschenrechte nicht zwingend eine Einbürgerung aller Minderheiten erfordere, selbst wenn diese eine längere Zeit auf einem bestimmten Territorium gelebt hätten. Ein Recht auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat existiere nicht. Da das Baltikum widerrechtlich annektiert wurde, seien die im Land lebenden Russen illegale Immigranten, die gegen die Bestimmungen des internationalen Völkerrechts während der Herrschaft der Sowjetunion eingebracht wurden. Vor diesem Hintergrund begründeten Estland und Lettland die Vorenthaltung der Staatsbürgerschaft damit, dass beide Länder auch nach der Okkupation als Staaten weiterexistiert hätten, auch wenn ihnen zeitweilig die Handlungsfähigkeit genommen wurde. Ihre Argumentation sahen Tallinn und Riga dadurch unterstützt, dass sich bis zum Schluss zahlreiche Staaten, allen voran die USA, weigerten, den erzwungenen Anschluss der baltischen Länder an die Sowjetunion zu akzeptieren.²²² Kelam konstatiert diesbezüglich:

“The publicizing of the secret protocols of the Molotov-Rippentrop Pact in 1988-89 further strengthened the understanding that the Republic of Estonia and its citizens had not ceased to exist *de jure*. Despite Soviet efforts to rewrite history, it was clear that Estonia had never been legally married to Moskau.”²²³

Aus diesem Grund bekamen die Kinder sowjetischer Einwanderer qua ihrer Geburt die Staatsangehörigkeit der Eltern, da in den baltischen Staaten genauso wie im übrigen Europa das Prinzip des *jus sanguinis* existierte.²²⁴

International Journal of Peace Studies, Volume 2, Number 2, July 1997, S. 51-72, hier: S. 21f.; **Birzniece**, Inese, a.a.O., S. 61; **Clemens**, Walter C, a.a.O., S. 118ff.

²²⁰ Vgl. **Kelam**, Tunne, *An Estonian Perspective of the Process of Independence*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), a.a.O., S. 11-18, hier: S. 11; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 221; **Rebas**, Hain, *Estonia*, in: **Krohn**, Axel (Hrsg.), The Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives, Baden-Baden 1996, S. 27-39, hier: S. 27.

²²¹ Vgl. **Rebas**, Hain, a.a.O., S. 34; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 25f.

²²² Vgl. **Hänni**, Liia, a.a.O., S. 39; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 21f.; **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 40; **Föhrenbach**, Gerd, a.a.O., S. 149; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 137.

²²³ Vgl. **Kelam**, Tunne, a.a.O., S. 16.

Dank der russischen Medien erfreute sich die in Estland und Lettland lebende russische Diaspora einer grossen Unterstützung im Mutterland, was die Beziehungen zwischen den Ländern zusätzlich verschlechterte und dem Westen Sorgen bereitete. Je stärker aber Russland sich als die Schutzmacht ihrer entrechteten Staatsbürger aufspielte und den Konflikt zunehmend internationalisierte, desto grösser wurde die Aversion gegenüber der russischstämmigen Bevölkerung in den baltischen Republiken.²²⁵

2.1.2. Engagement der internationalen Gemeinschaft in Estland/Lettland und ihre Handlungsmotivation

Das grosse Interesse der Europäer und Amerikaner am Baltikum erklärte sich vor dem Hintergrund des bereits virulenten Konfliktes auf dem Balkan, der durch eine zu späte Intervention unkontrollierbare Kräfte entwickelt hatte. Die Wiederholung eines ähnlichen Szenarios auf dem Baltikum galt es unter allen Umständen zu verhindern. Bereits vor der offiziellen Unabhängigkeitserklärung Estlands und Lettlands wurde deshalb das öffentliche Interesse auf beide Länder gelenkt, insbesondere als sich Moskau anschickte, den friedlichen Unabhängigkeitsprozess des Baltikums zu stören. Unterschiedliche internationale und zivilgesellschaftliche Akteure entsandten *Fact-Finding*-Missionen, um sich ein klares Bild von der Situation zu machen. Begründet wurde das Engagement mit der Sorge, dass das Ignorieren der Nationalitätenfrage sowohl den Demokratisierungsprozess nachhaltig stören würde als auch zu blutigen, interethnischen Konflikten führen könnte. Eine Eskalation des Konfliktes hätte eine mögliche Destabilisierung des ganzen Baltikums bedeutet, da Russland als Schutzmacht der estnischen und lettischen Russen auftrat: Wäre es in Tallinn oder Riga zu anti-russischen Pogromen gekommen, wäre Moskau zugunsten der eigenen Staatsangehörigen eingeschritten.²²⁶ Die direkte Involvierung Russlands im Falle einer ethnisch motivierten Gewalterruption hätte sich zu einer ernsthaften Gefahr für den Weltfrieden entwickeln können. Aus diesem Grund wurde die Existenz friedlich-kooperativer Beziehungen zwischen dem Baltikum und Russland von Beginn an als ein zentraler Aspekt der europäischen Sicherheit betrachtet.

„No border area is more critical to European security than the shatter belt where the three Baltic countries face both west and east. In the twenty-first century the Baltic region is probably more important to Europe than the Balkans, a thousand miles to the south.“²²⁷

²²⁴ Vgl. **Birzniece**, Inese, a.a.O., S. 61; **Garleff**, Michael, a.a.O., S. 193f.

²²⁵ Vgl. **Birkenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 23; **Rebas**, Hain, a.a.O., S. 27.

²²⁶ Vgl. **Birkenbach**, Hanne-Margret, *The Role of Fact-Finding*, a.a.O., S. 23.

²²⁷ **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. xxii.

Frühzeitiges Engagement der UNO, des Europarates, der OSZE, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und einzelner Nationalstaaten zielte von Beginn an auf eine integrative Lösung der Staatsbürgerschaftsfrage und auf einen friedlichen Abzug russischer Truppen aus dem Baltikum. Dank der Einsicht der beteiligten Akteure, dass friedliche Konfliktlösung unter allen Umständen einer militärischen Konfliktaustragung vorzuziehen sei, akzeptierten alle Parteien die Vermittlungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft.

Um eine Eskalation der Situation zwischen den Titularnationen und den russischsprachigen Einwanderern auf der einen Seite und den baltischen Staaten und Moskau (das 1992 noch zwischen 120.000 und 150.000 Soldaten im Baltikum stationiert hatte) auf der anderen Seite zu verhindern, entsandte die OSZE eine Expertenkommission nach Estland und Lettland. Die Aufgabe der Mission bestand in erster Linie im *Fact-Finding*. Von Beginn an bemühten sich die Kommissionsteilnehmer um Kooperation mit anderen Akteuren, die auf dem Baltikum präventiv tätig waren. Nach Auswertung der gesammelten Fakten wurden zur Deeskalation der Situation - mit Einverständnis der betroffenen Länder - im Februar respektive im November 1993 OSZE-Langzeitmissionen (LZM) nach Estland und Lettland entsandt.²²⁸ Die Zielsetzungen beider Missionen waren vergleichbar: Integration der russischen Minderheiten in die baltischen Gesellschaften. Die estnische Mission umfasste sechs Mitglieder, ihr Mandat kann in drei Punkten subsummiert werden:²²⁹

1. Kontaktaufnahme mit Vertretern der Konfliktparteien auf der nationalen und lokalen Ebene;
2. Informationssammlung und Beratung in Fragen der Minderheitenrechte;
3. Unterstützung von NGOs bei der Stärkung der estnischen Zivilgesellschaft und Förderung des interethnischen Dialoges.

Das Mandat lief am 31. Dezember 2001 aus. Die lettische Mission bestand anfänglich aus vier Teilnehmern, deren Anzahl später auf sieben Funktionäre angehoben wurde. Zwei Aufgaben standen im Zentrum der Arbeit:²³⁰

1. Beratung der Regierung in Minderheitenfragen und Beratung derjenigen, die sich für diese Problematik interessierten;
2. Informationssammlung und Berichterstattung über die Staatsangehörigkeitsfrage.

Um einen möglichst detaillierten Überblick über die Probleme in Lettland zu bekommen, inserierten die Organisatoren der LZM in Zeitungen. Darin forderten sie die Bevölkerung zur Teilnahme an einer speziellen Befragung auf, die als Basis einer späteren, grossen Studie über

²²⁸ Vgl. **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 194; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 28f.; **Peters**, Ingo, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, in: **Krohn**, Axel (Hrsg.), a.a.O., S. 224-248, hier: S. 238.

²²⁹ Vgl. **The OSCE Mission to Estonia**, <http://www.osce.org/publications/survey/survey03.htm>.

²³⁰ Vgl. **The OSCE Mission to Latvia**, <http://www.osce.org/publications/survey/survey05.htm>.

die Probleme in Lettland fungieren sollte.²³¹ Auch die lettische Mission endete am 31. Dezember 2001. Beide Missionen arbeiteten eng mit dem Hochkommissar für Nationale Minderheiten zusammen (HCNM), der die Region häufig besuchte und die Konfliktparteien bei der Suche nach einer friedlichen Lösung beriet. Der HCNM verfasste mehrere Empfehlungen, wie die Konfliktpotentiale entschärft werden könnten. Diese Vorschläge sandte er direkt an die Regierungen in Tallinn und Riga. Die Konstruktivität und Sensibilität seiner Vorschläge und Vermittlungsbemühungen spiegelte sich in ihrer breiten Akzeptanz wider: Beide Regierungen machten sich stark für die Umsetzung.²³² Auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD, *European Bank for Reconstruction and Development*) engagierte sich auf dem Baltikum. Durch das Versprechen der Bewilligung finanzieller Hilfen, die von politischen Reformen anhängig gemacht wurden, versuchte die EBRD die Konfliktparteien in Estland und Lettland zu Konzessionen zu bewegen. Unterstützt wurde ihre Strategie durch die EU, die ebenfalls dem Belohnungsprinzip folgte und politisches Entgegenkommen mit Wirtschaftshilfe entlohnte. Gegenüber Moskau wurde eine ähnliche Taktik verfolgt. Im Austausch für friedliches Verhalten auf dem Baltikum machten Europäer und Amerikaner Russland wirtschaftliche Zusagen. Für den Fall eines militärischen Vorgehens drohte die amerikanische Seite mit der Streichung bereits bewilligter Kredite und Lieferungen. Die Europäer machten sich unter der Führung Frankreichs ferner für die Initiierung eines speziellen Stabilitätspaktes für Südosteuropa stark, der auch von Washington unterstützt wurde. Diese Strategie basierte auf der Überzeugung, dass der wirtschaftlichen Entwicklung bei der Unterstützung von Transitionsprozessen eine zentrale Rolle zukommt.²³³ Eine weitere europäische Institution, die eng mit der OSZE und dem HCNM an der Lösung des Minderheitenkonfliktes arbeitete, war der Europarat. Ihm kam bei der Ausarbeitung der neuen Bürgergesetze und Sprachregelungen eine besondere Bedeutung zu. Der Europarat evaluierte die Rechtmässigkeit der neuen Vorschriften in Bezug auf internationale Normen. Ihm ist zu verdanken, dass in Lettland die diskriminierende Quotenregelung aufgehoben wurde und es in Estland zu einer massiven Vereinfachung der Sprachprüfungsprozedur kam.²³⁴ Abgerundet wurde die nationalstaatliche und institutionelle Arbeit durch zahlreiche kleinere und grössere NGOs, die sich primär auf dem Gebiet der Menschenrechte engagierten. Zu den bekanntesten unter ihnen gehörten die *Fédération Internationale Des Droits de L'Homme*, *Helsinki Watch*, *The International Minority Rights Network* und *The Helsinki*

²³¹ Vgl. **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 227.

²³² Vgl. **Peters**, Ingo, a.a.O., S. 238; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen*, a.a.O., S. 256; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 151.

²³³ Vgl. **Föhrenbach**, Gerd, a.a.O., S. 152; **Clement**, Walter C., a.a.O., S. 51; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 152f.

²³⁴ Vgl. **Kelam**, Tunne, a.a.O., S. 14; **Peters**, Ingo, a.a.O., S. 240; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 152.

Commission on Security. Die ersten unter ihnen wurden vor Ort aktiv, als Gorbatschow seine *Perestroika*-Politik verkündete. Zu den zentralen Verdiensten dieser NGOs der ersten Stunde gehörte, dass sie europäische Normen, Werte und Standards nach Estland und Lettland importierten und zu ihrer Internalisierung beitrugen. Diese Normen, Werte und Standards behielten auch nach der Unabhängigkeit ihre Gültigkeit und förderten die Bereitschaft beider Länder zur friedlichen Lösungsfindung. Auch begründeten die NGOs eine generelle Akzeptanz für externe Einmischung, die sich beim Staatsbürgerschaftskonflikt in der Annahme externer Hilfsangebote manifestierte.²³⁵ Die disziplinierende Wirkung der Internationalisierung des Konfliktes und die Präsenz der OSZE-Beobachter bewirkten ferner, dass auch der langwierige Abzug russischer Truppen friedlich verlief. Um seine Beendigung zu beschleunigen, finanzierte die Clinton-Administration in Russland den Bau von 5.000-7.000 Wohnungen für heimkehrende Soldaten.²³⁶

Die vorbildliche Kooperation zwischen den unterschiedlichen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort, die zum Gelingen der „Operation Baltikum“ beitrug, kann prägnant anhand des Aufbaus der lettischen Einwanderungsbehörde nachgezeichnet werden: Die OSZE leitete den Aufbau der Einwanderungsbehörde, überwachte die Rechtmässigkeit des Einbürgerungsprozesses und die Fairness der obligatorischen Sprachprüfung. Der Europarat übernahm die Ausbildung der hierfür notwendigen Beamten. Die UNO, vertreten durch das UNDP (*United Nation Development Programme*), organisierte in Zusammenarbeit mit der vor Ort stationierten Langzeitmission die Sprachtrainingsmöglichkeiten für Nichtstaatsbürger, die eine Einbürgerung anstrebten. Zusammen mit der UNDP stellten das Hilfsprogramm der Europäischen Union PHARE²³⁷, Schweden, Niederlande, Finnland, Norwegen, Dänemark, Kanada, Grossbritannien und die USA für diesen Zweck Lettland 7.7 Millionen US-Dollar zur Verfügung.

²³⁵ Vgl. **Birckenbach**, Hanne-Margret, *The Role of Fact-Finding*, a.a.O., S. 23; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, a.a.O., S. 28f.

²³⁶ Vgl. **Föhrenbach**, Gerd, a.a.O., S. 151; **Birzniece**, Inese, a.a.O., S. 63.

²³⁷ Das PHARE-Programm, das im Dezember 1989 ins Leben gerufen wurde, hat sich heutzutage zu einem der wichtigsten EU-Instrumente auf dem Gebiet technischer Kooperation und finanzieller Unterstützung für die Länder Zentral- und Osteuropas entwickelt. Das übergeordnete Ziel von PHARE liegt in der Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Transition. Ursprünglich wurde das PHARE-Programm von den Ministern der Europäischen Union im Dezember 1989 initiiert, um die beiden osteuropäischen Länder Polen und Ungarn bei ihren Transitionsprozessen zu unterstützen. Der volle Name des Programms lautet daher auch: **P**oland and **H**ungary: **A**ction for the **R**estoration of the **E**conomy. PHARE kooperiert heute mit 14 zentral- und osteuropäischen Ländern: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechei, Estland, Mazedonien, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien. Detaillierte Informationen zu PHARE können unter der folgenden Web-Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/implementation/guidelines/guidel_2000_de.htm.

Ähnlich erfolgreich funktionierte die Kooperation in Estland. Auch dort investierten unterschiedliche Akteure gemeinsam in einen effizienten Sprachunterricht: Die UNDP, Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark organisierten 600.000 US-Dollar für die Einrichtung von Sprachschulen.²³⁸ Dank des internationalen Engagements konnte in beiden baltischen Republiken eine Modifizierung der vormals sehr restriktiven Einbürgerungsgesetze erreicht werden. Tallinn erleichterte die Einwanderungsbestimmungen und verkürzte den Bedingungskatalog auf drei zentrale Anforderungen:

1. Mindestaufenthalt von zwei Jahren, gefolgt von einer einjährigen Wartezeit;
2. Kenntnisse der Landessprache;
3. Eid auf die Verfassung.

Den Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft empfand die estnische Regierung als eine Selbstverständlichkeit, weshalb dieser nicht in den Bedingungskatalog übergang.²³⁹ Auch Lettland verabschiedete eine neue Einwanderungsgesetzgebung, die den internationalen Normen entsprach. Die Quotenregelung, die nur einer bestimmten Altersgruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt die Einbürgerung ermöglichte, wurde abgeschafft. Auch der ursprünglich geforderte 16jährige Aufenthalt im Land wurde bedeutend verkürzt. Heute muss ein Einbürgerungswilliger folgende Kriterien erfüllen:²⁴⁰

1. Fünfjähriger Aufenthalt im Land und der Nachweis eines legalen Einkommens;
2. Grundkenntnisse der Landessprache, der Verfassung und Geschichte sowie Kenntnisse der Bürgerpflichten und -rechte;
3. Eid auf die Verfassung;
4. Expliziter Verzicht auf andere Staatsangehörigkeiten.

Um die Einbürgerung von Personen über 65 Jahren zu erleichtern, wurde nach längeren Vermittlungsbemühungen durch die OSZE für diese Altersgruppe von einer obligatorischen Sprachprüfung abgesehen.²⁴¹ Darüber hinaus bemühte sich die internationale Gemeinschaft um eine Verbesserung der gesellschaftlichen Partizipationschancen von Nichtstaatsbürgern. Ihre Diskriminierung war struktureller Natur und äusserte sich in einem ungleichen Zugang, z.B. zum Eigentumserwerb, zu guten Arbeitsstellen oder sozialen Einrichtungen. Dieser Aspekt wog schwer, da auch nach der Institutionalisierung moderater Einbürgerungsbestimmungen viele Nichtstaatsbürger entweder staatenlos blieben oder ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft behielten. Im Jahre 2000 besass rund ein Viertel der estnischen Bevölkerung keine estnische Staatsbürgerschaft. Den Vermittlern ist zu verdanken, dass diese Bevölkerungsgruppe zunehmend in das politische Leben Estlands integriert wurde, seit Mitte der 90er Jahre zur Partizipation an lokalen Wahlen berechtigt ist und sich in

²³⁸ Vgl. **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 224f.; **Peters**, Ingo, a.a.O., S. 240; **Birzniece**, Inese, a.a.O., S. 69.

²³⁹ Vgl. **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 148.

²⁴⁰ Ebd., S. 149f.

Parteien, die ihre Interessen vertreten, organisieren darf. Die internationale Gemeinschaft erreichte darüber hinaus, dass offizielle Dokumente mehrsprachig gedruckt werden, wenn mehr als 50% der Bevölkerung einer bestimmten Region nicht die estnische Nationalität besitzen. Auch die Gründung eines runden Tisches beim estnischen Präsidenten, an dem Nichtstaatsbürger unter den Auspizien der OSZE-Mission in ihren Muttersprachen ihren Sorgen Ausdruck verleihen konnten, zählte zu den internationalen Verdiensten. Im Zuge verstärkter Integrationsbemühungen wurde darüber hinaus die Institutionalisierung von Austauschprogrammen für russischsprachige Kinder bei estnischen Familien auf dem Land beschlossen. Von dieser Massnahme erhoffte man sich eine bessere Internalisierung der estnischen Sprache und Kultur durch Immigrantenkinder. Zu weiteren Errungenschaften der Vermittler gehörte ferner, dass alle Kinder, die nach dem 26. Februar 1992 in Estland geboren wurden, automatisch die estnische Staatsbürgerschaft erhielten.²⁴²

Eine ähnlich positive Entwicklung kann auch in Lettland attestiert werden. Dort erreichte der HCNM, dass allen Kinder, die nach dem August 1991 in Lettland geboren wurden, automatisch die lettische Staatsbürgerschaft zusteht. Auch eine erneute Verschärfung der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung Ende der 90er Jahre konnten der Europarat und die EU erfolgreich verhindern. Beide Organisationen kritisierten, dass die neue Gesetzgebung nicht im Einklang mit den Normen und Werten des Rates und der Gemeinschaft stünde und auf diesem Weg das *Commitment* Lettlands an den Westen untergrabe. Die EU drohte Riga wirtschaftliche Konsequenzen und einen damit einhergehenden Rückzug westlicher Investoren an. In der Folge verweigerte die lettische Präsidentin die Annahme der neuen Gesetzgebung. Vaira Vike-Freiberga begründete ihre Entscheidung damit, dass sich Lettland am Normenkodex der EU orientieren müsse. Eine Verschärfung der Staatsbürgerschaftsgesetze wäre vor diesem Hintergrund einer politischen Isolierung gleichgekommen.²⁴³

2.1.3. Bilanz

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass kooperativ agierende gouvernementale und nichtgouvernementale Akteure Einfluss auf den Verlauf des Staatsbürgerschaftskonfliktes nahmen und auf diesem Weg der drohenden Gewalteskalation präventiv begegneten.²⁴⁴ Der

²⁴¹ Vgl. **Birzniece**, Inese, a.a.O., S. 62; **Garleff**, Michael, a.a.O., S. 192; **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen*, a.a.O., S. 258; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 148.

²⁴² Vgl. **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 120f.

²⁴³ Vgl. **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen*, a.a.O., S. 256f.; **Clement**, Walter C., a.a.O., S. 122ff.

²⁴⁴ Vgl. Vergleiche hierzu das Modell von Paul Lederach, Kapitel 3.3.

Europarat und die EU nutzten dabei das Interesse der Konfliktparteien an einer Aufnahme in ihre Strukturen. Das verschaffte ihnen genügend Druckmittel, um die Institutionalisierung und Internalisierung westlicher Normen einzufordern. Die UNO und OSZE setzten ihr moralisch-normatives Gewicht und die EBRD ihre Verfügungsgewalt über Finanzmittel ein, die im Baltikum und in Russland dringend gebraucht wurden. Die zahlreichen NGOs, die sich überwiegend auf dem Gebiet der Menschenrechte engagierten, formten und stärkten die baltischen Zivilgesellschaften und förderten die Internalisierung von westlichen Normen und Werten. Die Kooperation der unterschiedlichen Akteure wurde dadurch gestärkt, dass viele, in internationalen Organisationen tätige Experten stärker ihrem Mandat verpflichtet waren, als einer speziellen Organisation. Dadurch entstand eine sogenannte „*Community of Experts*“, die sich gegenseitig unterstützte.²⁴⁵

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft fand überwiegend auf dem Gebiet der Vermittlung, des *Fact-Finding* und der Beratung statt. Diese Aktivitäten zielten auf eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern, um eine Eskalation des schwelenden Konfliktes zu verhindern. Als besonders geeignete Massnahmen erschienen die Förderung eines gegenseitigen Dialogprozesses, das Finden von Kompromissen und die Einsetzung einer Kommission, die sich mit Diskriminierungsvorwürfen beschäftigte. Vorteilhaft in diesem Zusammenhang erwies sich, dass die Unterscheidung zwischen Bürgern und Nicht-Bürgern keineswegs entlang von ethnischen Linien verlief. Nur 2/3 aller Ausländer waren ethnische Russen, der Rest setzte sich aus unterschiedlichen Nationalitäten zusammen, auch wenn diese zumeist russischsprachig waren und in der Öffentlichkeit als „Russen“ tituliert wurden. Eine ethnisch motivierte Dichotomisierung hätte zur Entstehung von unversöhnlichen Gruppierungen führen können.²⁴⁶

Die Bemühungen um präventive Diplomatie wurden dadurch erleichtert, dass sich alle Parteien Vorteile von der Prävention versprochen: Die involvierten internationalen Organisationen und NGOs profilierten sich als Präventionsspezialisten. Estland und Lettland machten sich von dem Vorwurf der Menschenrechtsverletzungen frei und bewiesen, dass sie als demokratische Staaten einen Anspruch auf die Integration in westliche Strukturen hatten.²⁴⁷ Als negativ ist zu bewerten, dass der Integrationsprozess bis heute nur schleppend vorangeht, wodurch nach wie vor viele Bürger den Kategorien „Ausländer“ und „Staatenlose“ angehören und sich Russen gesellschaftlich marginalisiert fühlen. 1998 lebten in Estland ca.

²⁴⁵ Vgl. **Birckenbach**, Hanne-Margret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen*, a.a.O., S. 260.

²⁴⁶ Ebd., S. 253.

²⁴⁷ Ebd., S. 268.

70.000 Personen ohne gültige Papiere, wodurch 23% der Gesamtbevölkerung nicht die Staatsangehörigkeit Estlands besaßen. Von den 700.000 in Lettland lebenden Russen liessen sich lediglich 4.000 einbürgern. Vielerorts wurden und werden die teuren Einbürgerungsformalitäten, die ca. 20% des Mindesteinkommens ausmachen, und die hohen Preise für Sprachunterricht für die geringe Einbürgerungsresonanz verantwortlich gemacht. Allerdings sind auch rationale Erwägungen für die niedrige Einbürgerungsquote verantwortlich. Junge männliche Esten und Letten müssen einen zwölfmonatigen Militärdienst leisten, Ausländer nicht. Auch für Personen, die oft nach Russland reisen, ist es günstiger, einen russischen Pass oder ein Dokument für Staatenlose zu besitzen: diese sind nicht visumpflichtig.²⁴⁸ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Konflikt um die russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland keine umfassende Lösung erfuhr. Allerdings kam es in Folge der Vermittlungsbemühungen zu einer erfolgreichen Konflikttransformation, wodurch die Angst vor einer militärischen Austragung des Konfliktes schwand: Eine signifikante Verbesserung der Situation von Ausländern, Staatenlosen und Einbürgerungswilligen konnte auch ohne eine endgültige Resolution des Konfliktes erreicht werden.

Die Massnahmen der internationalen IGOs und NGOs zielten von Beginn an auf eine Transformation des Konfliktes, um ihm seine gewalteruptive Wirkung zu nehmen. Aufgrund der historischen Erfahrungen zwischen Balten und Russen war es unwahrscheinlich, dass sich die von baltischen Gesellschaften internalisierten Ängste vor „den Russen“ innerhalb und ausserhalb der eigenen Grenzen in kürzester Zeit auflösen würden. Primär galt es daher, einen weniger eskalationsträchtigen *modus vivendi* zu finden. Dieses Ziel wurde umfänglich erreicht. Die implementierten Massnahmen trugen zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen bei, was sich stabilisierend auf den sozialen Frieden auswirkte, auch wenn die gegenseitige Ausgrenzung nach wie vor manifest ist und sich in einem hohen Prozentsatz endogamischer Verbindungen äussert: 90% aller Esten heiraten Esten und 80% aller Letten Letten. Dass sich die Beziehungen trotz allem verbessert haben, kam 1999 deutlich zum Vorschein. Putins Veröffentlichung des russischen Sicherheitskonzeptes und die gleichzeitige Ausrufung Moskaus zur Schutzmacht der russischen Diaspora weltweit vermochten den begonnenen Annäherungsprozess nicht zu torpedieren.²⁴⁹

²⁴⁸ Vgl. **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. 125; **Trenin**, Dmitri V., *Russian-Baltic Relationship: Prospects and Risks*, in: **Arnsward**, Sven/**Wenig**, Marcus (Hrsg.), German and American Politics towards the Baltic States, Baden-Baden 2000, S. 63-68, hier: S. 64; **Garleff**, Michael, a.a.O., S. 198.

²⁴⁹ Vgl. **Kelam**, Tunne, a.a.O., S. 11; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 230; **Clemens**, Walter C., a.a.O., S. xxiif.; **Trenin**, Dmitri V., a.a.O., S. 64; **Norkus**, Renatas, a.a.O., S. 144.

Wie bereits die Mazedonien-Studie, verfügten auch die beiden hier untersuchten Konflikte über günstige externe und interne Ausgangsbedingungen, die präventives Engagement wahrscheinlich machten. Insgesamt können acht präventionsbegünstigende Faktoren eruiert werden:

1. Schlechte Erfahrungen auf dem Balkan, die auf dem Baltikum nicht wiederholt werden sollten und ein daraus resultierendes starkes öffentliches Interesse am Baltikum;
2. Starkes Interesse des Westens an der Stabilität des Baltikums aufgrund seiner Nähe und seiner Beziehungen zu Russland;
3. Gutes internationales Klima durch Gorbatschows *Perestroika*;
4. Strategisches und nicht humanitäres Interesse Russlands an den russischsprachigen Minderheiten: von der Einmischung erhoffte sich Moskau eine Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition in Fragen des Truppenabzugs;
5. Wahrnehmung der Situation in Estland/Lettland als einen „*low-intensity*“-Konflikt, der mit einem geringen personellen und finanziellen Aufwand gelöst werden konnte (die Intervention erforderte keinen starken politischen Willen externer Akteure);
6. Kultur der Gewaltlosigkeit in Estland und Lettland machte eine unvorhersehbare Gewalterruption, die die intervenierenden Akteure hätte bedrohen können, unwahrscheinlich;
7. Frühes Engagement unterschiedlicher Akteure - bevor der Konflikt eskalieren konnte - erlaubte Prävention zu einem niedrigen Preis;
8. Westliche Orientierung von Estland und Lettland gab der internationalen Gemeinschaft Druckmittel in die Hand.

Zwar verfehlten die implementierten Massnahmen eine endgültige Resolution des Konfliktes, doch durch Transformation wurde eine neue, weniger eskalationsträchtige Konfliktkonstellation erreicht. Das Hauptziel der Prävention, die Vermeidung einer militärischen Austragung von Konflikten, wurde auf diesem Weg erreicht. Für die Zukunft stimmt positiv, dass im Jahr 2001 62 % der in Estland lebenden russischen Bevölkerung eine positive Einstellung zum estnischen Staat hatte.²⁵⁰ Wie wichtig jedoch ein weiteres Engagement des Westens und eine verstärkte Integration des Baltikums in multilaterale Organisationen ist, beweist die in Estland und Lettland nach wie vor existierende Angst vor Russland und das damit einhergehende Unbehagen gegenüber russischen Immigranten. Diese Angstperzeptionen werden erst dann verschwinden, wenn beide Länder vollkommen in die politischen und militärischen Strukturen des Westens integriert sein werden. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung bedeutete die Einladung zur Aufnahme von NATO-Beitrittsverhandlungen, die am 21. November 2002 während des Prager Gipfels ausgesprochen wurde. Doch militärische Kooperation allein ist nicht ausreichend. Noch wichtiger ist daher der für Mai 2004 anberaumte Beitritt zur EU. Einzig eine starke Einbindung in europäische Strukturen und Kooperation auf allen Gebieten kann dauerhaft als Garantie eines friedlichen Grosseuropas fungieren.

²⁵⁰ Vgl. **Kelma**, Tunne, a.a.O., S. 15ff.

2.2. Thesen

Auf der Basis der vorgestellten Fallanalyse werden folgende Thesen generiert, die für das Zustandekommen präventiver Aktion durch präventiv tätige Akteure bestimmend sind. Als abhängige Variable (y_2) wird das Konstrukt „*Zustandekommen präventiver Aktion*“ angenommen.

T_{2.1}: Die Bereitschaft internationaler Akteure zur präventiven Aktion steigt, wenn persönliche Interessen betroffen sind oder die Aussicht auf immaterielle/materielle Gewinne besteht.

x_{2.1}: Konstrukt: „*Persönliche Interessensbetroffenheit und/oder Gewinnaussicht*“ ? Je stärker die persönlichen Interessen potentieller Akteure betroffen sind und je realer die Aussicht auf immaterielle/materielle Gewinne ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens präventiver Aktion.

T_{2.2}: Die internationale Gemeinschaft ist dann zur Initiierung präventiver Massnahmen geneigt, wenn keine hohen personellen, ökonomischen, militärischen und politischen Kosten erwartet werden.

x_{2.2}: Konstrukt: „*Aufwand an Ressourcen*“ ? Je geringer der Aufwand an Ressourcen zur Durchführung präventiver Massnahmen, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens präventiver Aktion.

T_{2.3}: Gesellschaftlicher Druck erhöht die Bereitschaft der Akteure zur Handlung.

x_{2.3}: Konstrukt: „*Gesellschaftlicher Druck*“ ? Je stärker der gesellschaftliche Druck, desto grösser die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens präventiver Aktion.

T_{2.4}: Der internationale Rekurs auf Ethik und Gerechtigkeit im Bereich internationaler Beziehungen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Norm der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten und steigert die Bereitschaft zur präventiven Aktion.

x_{2.4}: Konstrukt: „*Internationales Umdenken*“ ? Je weiter das Umdenken voranschreitet, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens präventiver Aktion.

2.3. Aussenpolitische Entscheidungsfindung

Die Beantwortung der Unter-Leitfrage erfordert einen kurzen Rekurs auf entscheidungstheoretische Ansätze, da jeder aussenpolitischen Handlung eine unter bestimmten Umständen, von bestimmten Personen/Institutionen gefällte Entscheidung zugrunde liegt. Diesen Prozess der Entscheidungsfindung gilt es näher zu beleuchten. Eine detaillierte Darstellung des komplexen Bereichs deskriptiver und präskriptiver Entscheidungsforschung sprengt den Rahmen der vorliegenden Arbeit.²⁵¹ Der Rückgriff auf

²⁵¹ Eine Einführung in die Thematik bieten **Laux**, Helmut, *Entscheidungstheorie*, Berlin; Heidelberg etc. 1998; **Eisenführer**, Franz/**Weber**, Martin, *Rationales Entscheiden*, Berlin; Heidelberg etc. 1999; **Jungermann**,

entscheidungstheoretische Ansätze wird daher von Anfang an in den Dienst der Präventionsforschung gestellt und konzentriert sich auf die politische - insbesondere aussenpolitische - Entscheidungsfindung. Der Untersuchung liegt die Überzeugung zugrunde, dass Kriege und Konflikte Folgen von Entscheidungen sind, die konkrete Akteure unter konkreten Bedingungen treffen, demnach auch anders hätten treffen können.²⁵²

Entscheidungsfindung als Gegenstand theoretischer Untersuchungen hat eine lange Tradition. Ihr Ursprung liegt auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften, wo das Rationalitätsprinzip und der damit einhergehende *homo oeconomicus* ins Zentrum der Untersuchung gestellt wurden.

„Der Versuch, dieses Rationalitätsprinzip zu präzisieren und für die im Wirtschaftsleben vorherrschende Situation unvollkommener Information anwendbar zu machen, ist als Ursprung der Entscheidungstheorie anzusehen.“²⁵³

Die Kritik an dieser Entscheidungslogik und damit einhergehend am *homo oeconomicus* setzte bereits früh ein. Im Kern zielte sie auf die kognitive Beschränkung der Rationalität und eine daraus resultierende Unmöglichkeit der Voraussicht aller Konsequenzen. In der Folge setzte sich die Einsicht einer lediglich beschränkten Fähigkeit des Individuums zur Informationsverarbeitung durch (Modell beschränkter Rationalität: *bounded rationality*).²⁵⁴ Diese Annahme hatte einen direkten Einfluss auf das menschliche Entscheidungsverhalten, das unter dieser Prämisse nur bedingt als rational zu bezeichnen war und oft irrationalen Gesetzmässigkeiten folgte.

„Nicht die objektive Realität, sondern das subjektive innere Modell, das sich das Individuum von seiner Umwelt schafft, liegt seinem Problemlösungsprozess zugrunde. Statt von einem „inneren Modell“ wird in der Entscheidungstheorie auch von der „Definition der Situation“ gesprochen. Diese steht als intervenierende Variable zwischen den einen Entscheidungsprozess auslösenden Stimuli und den durch den Entscheidungsprozess determinierten Reaktionen des Individuums.“²⁵⁵

Helmut/Pfister, Hans-Rüdiger/Fischer, Katrin, *Die Psychologie der Entscheidung: Eine Einführung*, Heidelberg; Berlin 1998.

²⁵² Vgl. **Chempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht - Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999, S. 26. In Anlehnung an Haftendorn wird in der vorliegenden Arbeit Aussenpolitik als „*aktives Handeln*“, [...] in dessen Verlauf autorisierte (individuelle und kollektive) Akteure aufgrund der ihnen zugänglichen Informationen und in Einschätzung ihrer Interessen eine Situation definieren und, darauf gestützt, eine Entscheidung („*decision*“) zugunsten spezifischer Handlungsoptionen treffen“, verstanden. Vgl. **Haftendorn**, Helga, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*, in: **Rittberger**, Volker (Hrsg.), Theorien internationaler Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, Opladen 1990, S. 401-423, hier: S. 403.

²⁵³ **Kirsch**, Werner, *Die Handhabung von Entscheidungsproblemen: Einführung in die Theorie der Entscheidungsprozesse*, München 1998, S. 3.

²⁵⁴ Vgl. **Gu**, Xuewu, *Theorien der internationalen Beziehungen*, München; Wien 2000, S. 119; **Vasques**, John, *World Politics Theory*, in: **Hawkersworth**, Mary/**Kogan**, Maurice (Hrsg.), Encyclopaedia of Government and Politics, Volume 2, London 1993, S. 839-861, hier: S. 849.

²⁵⁵ **Kirsch**, Werner, a.a.O., S. 13.

In der Politikwissenschaft untersuchte als erstes die realistische Schule das Verhalten von Akteuren in Entscheidungssituationen. In jüngerer Zeit gewinnen spieltheoretische Ansätze bei der Erklärung von Entscheidungsprozessen zunehmend an Bedeutung. Konzentrierten sich diese zu Beginn auf das System der Abschreckung und auf Nullsummenspiele, rücken vermehrt Modelle in den Vordergrund, die die Überwindung des Nullsummendenkens anstreben. Im Zentrum dieser Ansätze stehen Fragen nach Bedingungen, die die Zusammenarbeit zwischen Nationalstaaten fördern, die traditionell einzig der Maximierung eigener Interessen verpflichtet sind. Sie zielen auf die Formulierung von Voraussetzungen kooperativer Strukturen internationaler Politik und bemühen sich um die Ausräumung von Kooperationshindernissen.²⁵⁶

Generell richten Entscheidungstheorien ihr Augenmerk auf die Determinanten politischer Entscheidungsfindung. Allerdings werden in der vorliegenden Arbeit lediglich Entscheidungsprozesse skizziert, die das aussenpolitische Handeln von Akteuren bestimmen. Im Vordergrund stehen folgende Fragen: Wie werden politische Entscheidungen getroffen? Von wem werden politische Entscheidungen getroffen? Warum werden politische Entscheidungen getroffen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen wird zwischen akteurs- und strukturbezogenen Ansätzen unterschieden: Die erste Variante begreift Entscheidungen als abhängig von den Akteuren, die zweite Variante als abhängig von den Strukturen des internationalen Systems. Akteursbezogene Ansätze dominieren auf dem Gebiet der Entscheidungstheorien, wobei eine Unterteilung der Analyseebene in individuelle (innerstaatliche), kollektive (innerstaatliche) und internationale Akteure erfolgt.²⁵⁷ Der individuellen Ebene werden unter anderem Regierungschefs, Aussenminister, Politiker etc. zugerechnet, die aussen- und sicherheitspolitische Verantwortung tragen. Der kollektiven Ebene gehören Regierungsausschüsse, Kabinette, Parteiführungen und vergleichbare Institutionen an. Die internationale Ebene erstreckt sich auf andere Staaten, internationale Organisationen und transnationale Konzerne.²⁵⁸ Vor dem Hintergrund, dass aussenpolitisches Handeln in den seltensten Fällen das Ergebnis eines einzelnen Akteurs ist, sondern vielmehr das Ergebnis zielgerichteter Handlungen (*outputs*) unterschiedlicher Akteure darstellt, erhält kollektive Entscheidungsfindung bei der Formulierung aussenpolitischer Handlungsoptionen eine besondere Relevanz.

²⁵⁶ Vgl. **Haftendorn**, Helga, a.a.O., S. 409.

²⁵⁷ Ebd., S. 404f.

²⁵⁸ Vgl. **Gu**, Xuewu, a.a.O., S. 116f.

„Foreign policy is the product not simply of external politics but of internal political pressures and fights. This implies that personal, sub-national or organizational interests, not solely the national interest, govern foreign policy making.“²⁵⁹

Aus der Logik kollektiver Entscheidungsfindung, die sich um die Aussöhnung konfligierender Interessen bemüht, erwachsen für die Prävention wichtige Handlungsprämissen. Soll das aussenpolitische Handeln wichtiger Entscheidungsträger (z.B. Politiker, Staaten, internationale Organisationen) stärker an präventiven Massstäben ausgerichtet werden, ist es notwendig, das präventive Denken bereits in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebracht wird (Präventions-Lobby).²⁶⁰

Politische Entscheidungen unterscheiden sich nicht einzig durch die Analyseebene, sondern auch durch ihren Typus. Haftendorn differenziert zwischen Planungs-, Routine- und Krisenentscheidungen. Planungsentscheidungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie von Experten ohne Zeitdruck durchgeführt werden, zukunftsorientiert sind und innovative Lösungen erbringen. Routineentscheidungen erfolgen bei Fragen von mässiger politischer Bedeutung nach Routineverfahren. In der Regel werden sie unter geringem Zeitdruck von autorisierten Beamten getroffen. Krisenentscheidungen hingegen, die oft eine grosse Tragweite haben, werden unter starkem Zeitdruck von hochrangigen Politikern getroffen und beinhalten teilweise innovative Lösungsansätze.²⁶¹ Da Prävention auf einem frühzeitigen Engagement beruht, wären Planungsentscheidungen geeignet, um langfristige Präventionsstrategien zu bestimmen. In der politischen Realität gelangt jedoch Prävention zumeist als Krisenentscheidung auf die Agenda, da Politiker sich ohne einen besonderen Grund erst dann mit Problemen beschäftigen, wenn diese virulent geworden sind. Präventives Denken ist nach wie vor nicht Teil der gängigen politischen Kultur.

Die Benennung unterschiedlicher Analyseebenen und Entscheidungstypen wäre ohne eine Definition der zugrunde liegenden theoretischen Annahmen unvollständig. Sie dienen der theoretischen Vororientierung und bestimmen das Wesen und die Beschaffenheit des Entscheidungsprozesses.

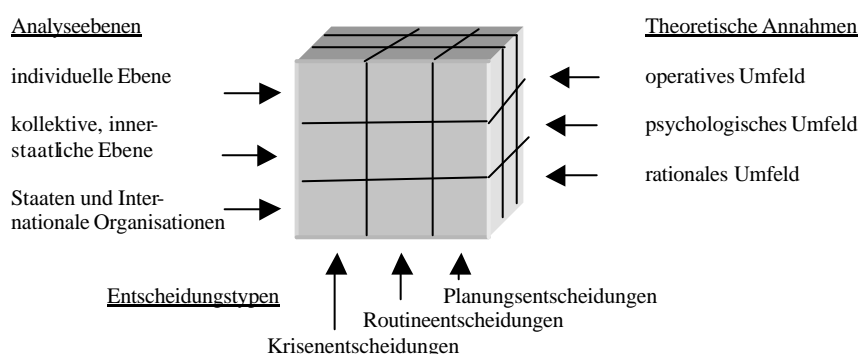
²⁵⁹ Vasques, John, a.a.O., S. 849.

²⁶⁰ Die Möglichkeiten einer Beeinflussung durch die gesellschaftliche Ebene werden anhand des Zwei-Ebenen-Spiels präsentiert, Kapitel 2.3.1.

²⁶¹ Vgl. Haftendorn, Helga, a.a.O., S. 404. Andere Autoren betonen hingegen, dass Stress einen negativen Einfluss auf die Entscheidungsfindung und Kreativität ausübt. Vgl. Holsti, Ole R., *Crisis, Escalation, War*, Montreal; London 1972, S. 199ff.; Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce, *Das Harvard-Konzept: Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln*, Frankfurt; New York 1993, S. 91f.

Traditionell fassen entscheidungstheoretische Ansätze auf rationalen, psychologischen und operativen Annahmen. Rationale Ansätze gehen von einem „*rational actor*“ aus, der ziel- und zweckgerichtet handelt. Psychologische Herangehensweisen sehen Entscheidungen in Abhängigkeit von psychologischen Prozessen und attestieren individuellen und kollektiven Einstellungen einen grossen Einfluss auf den Prozess der Entscheidungsfindung. Ansätze hingegen, die dem operativen Umfeld zugerechnet werden, sehen in internationalen Konstellationen und Strukturen primäre Faktoren, die den Entscheidungsfindungsprozess gestalten.²⁶²

Abbildung 2.3.1. Dimensionen der Analyse aussenpolitischer Entscheidungen



Quelle: **Haftendorn**, Helga, a.a.O., S. 407.

An präventiven Bedürfnissen orientierte Entscheidungsfindung im aussenpolitischen Bereich muss im rationalen Umfeld verankert werden und von rationalen Akteuren ausgehen, die ziel- und zweckorientiert handeln. Nur wenn ein direkter, individueller Nutzen einer Handlung erkennbar wird (z.B. Anstieg des Ansehens, des Einflusses oder der Macht) der sich gegenüber wahrscheinlichen negativen Folgen von Nicht-Handlungen (z.B. wirtschaftliche oder finanzielle Folgen, destabilisierende *spill-over*-Effekte, Imageverlust) abwägen lässt, kann der Entscheidungsprozess zugunsten präventiver Handlungsweisen entschieden werden. Die Favorisierung eines realistischen Ansatzes basiert auf der nach wie vor währenden Dominanz realistischer Paradigmen in der Aussenpolitik, wonach Staaten, insbesondere im Bereich der *high politics*, von eigennützigen Interessen geleitet werden. Vor diesem theoretischen Hintergrund reicht eine idealistische Argumentationsstrategie zur Motivation von Akteuren nicht aus, auch wenn nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes eine globale Rückbesinnung auf normative Faktoren auszumachen ist. Einzig ihre Verbindung mit persönlicher Interessensmaximierung bietet eine erfolgversprechende Strategie zur Durchsetzung präventiver Zielsetzungen.

²⁶² Vgl. **Haftendorn**, Helga, a.a.O., S. 403f.

Der skizzenhafte Rekurs auf unterschiedliche Typen der Entscheidungsfindung zeigt auf, dass der Annahme klarer Zielvorstellungen nationaler Interessen, die von einheitlichen Akteuren durchgesetzt werden, von Anfang an eine klare Absage erteilt werden muss. Aussenpolitische Entscheidungen sind Kollektiventscheidungen, die eine Vielzahl divergierender Zielsetzungen und Interessen vereinen müssen. Für die Untersuchung staatlicher Entscheidungsfindungsprozesse gilt somit, dass Staaten keine kohärenten Akteure sind: Die Entscheidungsfindung wird zwischen unterschiedlichen Akteuren, die jeweils spezifische Interessen haben, auf dem Konsensweg erzeugt.²⁶³ Das Wissen um diesen Prozess kollektiver Entscheidungsfindung, der aussenpolitischen Handlungen vorangeht, kann für präventive Ziele instrumentalisiert werden. Sind in der Gesellschaft bestimmte Werte und Normen verankert und werden sie von NGOs, Medien oder Einzelnen in den gesellschaftlichen Diskurs eingebracht, kann sich die Politik ihres Einflusses nur schwer erwehren. Gebraucht wird daher ein gesellschaftliches *Agenda-Setting*, verstanden als ein Prozess, durch den Politiker auf Themen aufmerksam gemacht werden. Dieser Prozess bestimmt, welche Themenbereiche in Politik umgesetzt werden. Besonders relativ schwachen Akteuren bietet *Agenda-Setting* eine effiziente Möglichkeit, sich weiträumig Gehör zu verschaffen.²⁶⁴ In einer stärkeren Beeinflussung kollektiver Entscheidungsfindungsprozesse durch eine breite gesellschaftliche Verankerung des präventiven Diskurses und in seiner stärkeren Publizität liegen die bisher wenig genutzten Chancen der Prävention. Es genügt nicht, dass die Präventionsdebatte in einschlägiger „Nischen-Literatur“ geführt wird. Um erfolgreich aussenpolitische Entscheidungen zu beeinflussen, ist der Zugang zu einer breiten Öffentlichkeit unabdingbar.

2.3.1. Der Ansatz des Zwei-Ebenen-Spiels (*Two-Level-Game*)

Im vorhergehenden Abschnitt konnte aufgezeigt werden, dass Staaten keine einheitlichen Akteure sind. Die von ihnen formulierten aussenpolitischen Strategien sind kollektiver Natur und müssen eine Vielzahl divergierender Zielsetzungen und Interessen ausgleichen. Besonders spannungsreich gestaltet sich die Interaktion zwischen den politischen Eliten und den jeweiligen Gesellschaften. Zur Veranschaulichung dieser Interaktion eignen sich bestimmte Aspekte des Zwei-Ebenen-Ansatzes von Robert D. Putnam.

²⁶³ Vgl. **Frei**, Daniel, *Der Entscheidungsträger und seine internationale „Umwelt“*, in: **Frei**, Daniel (Hrsg.), a.a.O., S. 89-91, hier: S. 90.

²⁶⁴ Vgl. **Joachim**, Jutta M., *NGOs, die Vereinten Nationen und Gewalt gegen Frauen*, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/2001, 8. Jahrgang, S. 209-241, hier: S. 213f.

Putnam betrachtet den Verhandlungsprozess der aussenpolitischen Entscheidungsfindung als ein zweistufiges Spiel. Die erste Ebene ist auf der internationalen Verhandlungsbühne angesiedelt, die Zweite auf der innenpolitischen Arena. Auf der zweiten Ebene wird der Verhandlungsrahmen der erste Ebene abgesteckt, wodurch die innenpolitische Ebene den aussenpolitischen Unterhändlern diktiert, welche Vorschläge sie unterbreiten und welche Kompromisse sie eingehen können. Durch den Einfluss innenpolitischer Akteure wird bereits vor der Aufnahme internationaler Verhandlungen die Menge der potentiellen Ergebnisse stark reduziert.²⁶⁵ Die Verhandlungen zwischen den internationalen Unterhändlern und/oder *Chiefs of Government* finden auf der ersten Ebene (Level I: LI) statt. Die dort anberaumten internationalen Abkommen müssen auf der zweiten Ebene (Level II: LII) mit diversen Gruppen der Wählerschaft auf ihre Akzeptanz und damit Ratifizierbarkeit hin überprüft werden. Durch die Aufteilung in LI und LII nimmt Putnam eine Dekomposition des internationalen Verhandlungsprozesses in eine Verhandlungs- (LI) und eine Ratifikationsphase (LII) vor.

„Ratification“ may entail a formal voting procedure at Level II, such as the constitutionally required two-third vote of the U.S. senate for ratifying treaties, but I use the term generically to refer to any decision-process at Level II that is required to endorse or implement a Level I agreement, whether formally or informally.”²⁶⁶

Ein zentrales Moment des Ansatzes stellen die sogenannten *win-sets* dar. *Win-sets* beschreiben alle möglichen internationalen Abkommen, die im eigenen Land mehrheitsfähig sind. Der Ratifizierungsprozess verbindet in der sozialen Realität die beiden Ebenen, da das Ergebnis der Ratifizierung mit dem Ergebnis der Verhandlungen identisch sein muss. Übertragen auf die internationale Ebene bedeutet das, dass internationale Verhandlungen über internationale Kooperation das Überschneiden der *win-sets* der jeweiligen Verhandlungspartner voraussetzen: Man muss sich auf einen Minimalkonsens einigen, der für alle Parteien ratifizierbar ist. Internationale Verhandlungen über Kooperation sind somit Abfolgen von sich wechselseitig beeinflussenden Verhandlungsphasen auf unterschiedlichen Ebenen: Im ersten Schritt verhandeln auf der internationalen Ebene die Regierungen miteinander, anschliessend verhandeln die Regierungen mit den gesellschaftlichen Akteuren, ob die international ausgehandelten Vereinbarungen ratifizierbar sind.²⁶⁷

²⁶⁵ Vgl. Putnam, Robert D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: International Organization, Volume 42, Number 3, Summer 1988, S. 427-460, hier: S. 433ff.

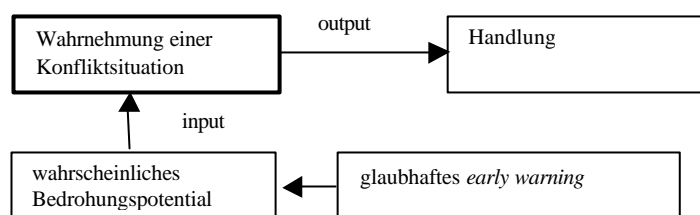
²⁶⁶ Ebd., S. 436.

Mit Hilfe des Zwei-Ebenen-Ansatzes wird aufgezeigt, dass die öffentliche Meinung Einfluss auf aussenpolitische Handlungen der Regierung ausübt: Staatliche und gesellschaftliche Akteure sind gemeinsam am internationalen Verhandlungsprozess und am Zustandekommen internationaler Kooperationsvorhaben beteiligt.²⁶⁸ Das Wissen um diese enge Verzahnung der aussenpolitischen Verhandlungsebene mit der innenpolitischen Ratifikationsebene lässt sich für präventive Zwecke instrumentalisieren. Sowohl ein breit geführter präventiver Diskurs als auch eine (noch zu schaffende) Präventions-Lobby in der Tradition von *Pressure-Groups* können präventive Impulse in die internationale Verhandlungsebene einbringen. Entscheidungen im Bereich internationaler Politik müssen der eigenen Bevölkerung gegenüber begründet werden und deren Forderungen aufnehmen, um die Sicherung parlamentarischer Mehrheiten zu gewährleisten. Das Aufzeigen geschichtlicher Analogien fällt leicht. Die Politik der Kontaktgruppe in Ex-Jugoslawien veranschaulicht diesen Ansatz prägnant. Die fünf partizipierenden Länder zeichneten sich durch grosse Rücksichtnahme auf die politische Stimmung im eigenen Land aus, was leider auch die Formulierung einer einheitlichen Strategie erschwerte.

2.3.2. Prognose von *worst-case*-Szenarien und ihre Implikation für präventive Diplomatie

Idealerweise kommt es zur Initiierung präventiver Massnahmen, wenn Risiken frühzeitig erkannt werden, den politischen Entscheidungsträgern als glaubhafte Bedrohungspotentiale erscheinen und aus diesem Grund die Ergreifung von Gegenmassnahmen erforderlich machen.

Abbildung 2.3.2.1. Präventive Aktion



Quelle: Darstellung der Verfasserin

An der Schnittstelle zwischen der Wahrnehmung einer bestimmten Situation und einer daraus resultierenden Handlungsbereitschaft liegt das zentrale Problem des präventiven Konzeptes: zahlreichen Warnungen zum Trotz bleiben präventive Aktionen häufig aus. Die

²⁶⁷ Ebd., S. 437f.; **Zangl**, Bernhard, *Der Ansatz der Zwei-Ebene-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen*, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Heft 2, 2. Jg., 1995, S. 393-416, hier: S. 396.

Präventionsforschung spricht von einer Lücke zwischen *early warning* und *early action*. Bei der Analyse dieser Lücke werden Akteure in den Mittelpunkt gestellt und mithin die Frage, wie diese, bei einem in der Aussenpolitik gängigen hohen Grad an Unsicherheit, zum präventiven Handeln bewegt werden können. Die letzten Jahre zeigten (z.B. Ruanda, Ex-Jugoslawien) dass nicht ein Mangel an Frühwarnkapazitäten, sondern der Unwille, Warnungen ernst zu nehmen und eine mangelnde Handlungsbereitschaft wichtiger Entscheidungsträger zum Versagen des präventiven Konzeptes führten. Ruloff spricht in diesem Kontext von Informationen, die „*durch den perzeptiven Filter der Betroffenen*“ gehen und in der Folge „*falsch verstanden oder sogar weginterpretiert*“ werden.²⁶⁹ Dieses Verhalten ist typisch für Situationen, in denen keine vitalen Interessen betroffen werden. In diesen Fällen sind wichtige Entscheidungsträger zur Initiierung kostspieliger Aktionen, deren Ausgang und Folgen unsicher sind, wenig geneigt: besonders dann, wenn kein unmittelbarer (Eigen)-Nutzen dieser Handlungen erkennbar wird.

Eine Möglichkeit, wie dieses Problem angegangen werden könnte, bietet das sogenannte *framing* von Optionen in der von Amos Tversky und Daniel Kahneman entwickelten Prospekt-Theorie.²⁷⁰ Die Autoren gehen davon aus, dass Individuen risikofreudiges Verhalten scheuen, wenn sie sich in einer guten Position befinden, aus einer schlechten Situation heraus hingegen risikofreudig handeln. Anders ausgedrückt: Entscheidungen werden getroffen, indem Nutzen und Wahrscheinlichkeiten verschiedener Optionen berechnet werden, wobei Akteure dazu tendieren, Risiken zu vermeiden, wenn Gewinne in Aussicht stehen und Risiken einzugehen, wenn Verluste drohen.²⁷¹ Ob eine Situation als eher gewinn- oder verlustträchtig wahrgenommen wird, hängt von der Einschätzung und Konstruktion unterschiedlicher Optionen vorab der eigentlichen Entscheidungsfindung ab. Die Konstruktion dieser Optionen ist dem Einfluss subjektiver Neigungen, Vorlieben und Urteile unterworfen. Zu den zentralen Determinanten dieses Meinungsbildungsprozesses zählen historische Analogien, Schlussfolgerungen auf der Grundlage des eigenen Erinnerungsvermögens, subjektive Einschätzungen der Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Ereignisse und Prognosen auf der Basis eigener Wertvorstellungen. Diese Faktoren verdeutlichen, dass der Prozess des *framing* von Optionen, der als Grundlage einer späteren Entscheidungsfindung fungiert, beeinflussbar ist. McDermott konstatiert diesbezüglich:

²⁶⁸ Vgl. **Zangl**, Bernhard, a.a.O., S. 396.

²⁶⁹ Vgl. **Ruloff**, Dieter, *Wie Kriege beginnen*, München 1985, S. 75.

²⁷⁰ Eine Einführung in die Prospekt-Theorie bietet der Sammelband von **Kahneman**, Daniel/**Tversky**, Amos (Hrsg.), *Choices, Values and Frames*, Cambridge 2000.

²⁷¹ Vgl. **McDermott**, Rose, a.a.O., S. 4.

„Framing is a particularly powerful aspect of prospect theory because of its implications for manipulation as well as intervention.“²⁷²

Dieses Wissen kann sich die Präventionsforschung zunutze machen. Historische Analogien jüngerer Datums, wie z.B. Ruanda, Ex-Jugoslawien oder Afghanistan, können zu Antriebsmotoren präventiven Handelns instrumentalisiert werden, wenn in der Öffentlichkeit die Erinnerung an sie lebendig gehalten wird. Medien und eine kritische Öffentlichkeit können den *framing*-Prozess prägen, indem sie dafür sorgen, dass weder solche Ereignisse, noch die Verpflichtungen demokratischer Systeme auf bestimmte Normen und Werte zugunsten einer Politik subjektiver Interessensmaximierung aus dem öffentlichen Diskurs verschwinden. Öffentliche Meinung kann auf diesem Weg zu einer Neubewertung von Gewinnen und Verlusten beitragen. Können wichtige Entscheidungsträger einen Anstieg ihres Prestiges, ihres Einflusses, ihrer Macht oder ihrer Wahlchancen erkennen und sich langfristig politische, wirtschaftliche, militärische oder strategische Vorteile sichern, wird risikofreudiges Verhalten lukrativ. Macht die Alternative Nicht-Handeln hingegen einen Prestige-, Einfluss- oder Machtverlust wahrscheinlich oder birgt sie andere Nachteile, wächst die Chance einer Prävention bejahenden Entscheidungsfindung. Synoptisch formuliert: Medien und eine kritische Öffentlichkeit können einen massgeblichen Einfluss auf das *framing* von Handlungsoptionen ausüben, indem sie die subjektive Wahrnehmung der Entscheidungsträger bezüglich der zu erwartenden Gewinne und Verluste modifizieren und auf diesem Weg präventives Handeln auch dann lukrativ machen, wenn keine strategischen Interessen betroffen werden und der Ausgang der Aktivitäten unsicher ist. Dieses „Machtmittel“ wird leider noch zu selten politisch genutzt.

Nach dieser kursorischen Darstellung der unterschiedlichen Aspekte des Entscheidungsfindungsprozesses widmet sich der nächste Abschnitt denjenigen Akteuren, denen im Rahmen des internationalen Systems besondere Entscheidungs- und Handlungskompetenz zukommt.

2.4. Präventives Handeln durch Akteure internationaler Politik

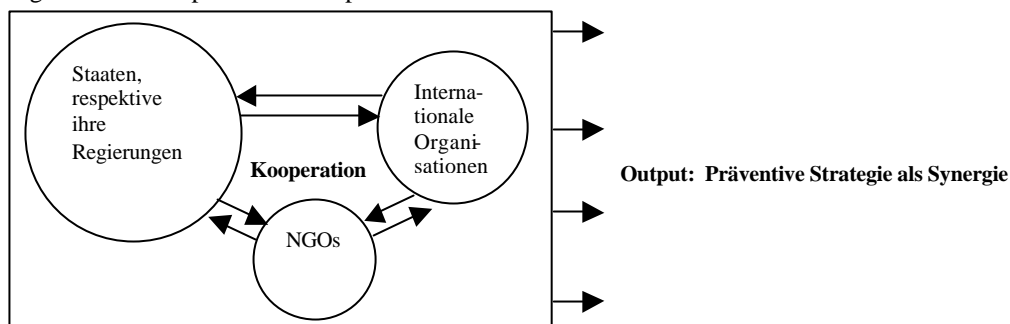
Per definitionem schliesst präventive Diplomatie ein breites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten ein, deren Verwirklichung die Möglichkeiten eines einzigen Akteurs übersteigt. Konflikte von komplexer, inner- oder zwischenstaatlicher Natur verlangen nach kooperativen Lösungsansätzen, die auf allen gesellschaftlichen Ebenen angesiedelt sind. Aufgrund der Struktur des internationalen Systems bleiben Nationalstaaten auch bei dieser multikausalen

²⁷² Ebd., S. 7.

Herangehensweise die zentralen Handlungsträger, auch wenn neue Akteure in die internationale Arena drängen und ihre vormalige Monopolstellung untergraben. Neben multinationalen Konzernen, die unabhängig von Nationalstaaten Handel treiben, sind es vor allem multinationale Organisationen à la UNO, EU, OSZE und NATO oder global agierende Nichtregierungsorganisationen wie *Amnesty International* oder *Human Rights Watch*, die sich zunehmend international Gehör verschaffen. Diese Entwicklung erfordert, dass neben Nationalstaaten auch internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure auf ihre präventiven Potentiale hin analysiert werden. Exemplarisch für die wachsende Bedeutung dieser Akteure ist die Kampagne zur Abschaffung von Antipersonenminen: Was im Jahre 1991 als Plattform zwischen NGOs und dem IKRK begann, mündete 1997 in der Konvention über das Verbot der Antipersonenminen.²⁷³

Heute kann ein stetiges Wachstum der Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren attestiert werden, was in vielen westlichen Aussenministerien zur Gründung spezieller Liaison-Büros führte. Diese politische Realität verdeutlicht, was in der Theorie schon hinlänglich bekannt ist: Prävention erfordert Synergien zwischen staatlichen, institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren. Die Effektivität präventiver Massnahmen in Estland und Lettland basierte auf eben dieser Herangehensweise: starkes Engagement Skandinaviens, Präsenz internationaler Organisationen und die geduldige Arbeit von NGOs. Im blutigen Kongo-Konflikt manifestierten sich dagegen die Folgen einer mangelnden Kooperation: USA, Belgien, Frankreich und internationale Organisationen konnten sich ob einer einheitlichen Vorgehensweise nicht verständigen. Auch die Arbeit von NGOs konzentrierte sich einzig auf die Linderung humanitärer Bedürfnisse ohne Einbettung in langfristige Strategien.

Abbildung 2.4.1. Triade präventiver Diplomatie



Quelle: Darstellung der Verfasserin

²⁷³ Vgl. **Kneissl**, Karin, *Rivalen um die Gunst der Welt: Die traditionelle Diplomatie steht unter zunehmendem Wettbewerbsdruck*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5./6. Mai 2001.

2.4.1. Nationalstaaten

Beschäftigt man sich mit internationalen Beziehungen, kommt man an der Kategorie Nationalstaat nicht vorbei. Trotz steigender Verregelung internationaler Politik und zunehmenden Globalisierungstendenzen aller gesellschaftlichen, politischen und vor allem ökonomischen Bereiche bleiben souveräne Nationalstaaten nach wie vor die wichtigsten Akteure internationaler Politik. Die Institution staatlicher Souveränität stellt auch im 21. Jahrhundert ein dominierendes Merkmal des Systems internationaler Beziehungen und ein wesentliches Attribut des modernen Staates dar. Doch eben diese staatliche Souveränität hat es nicht schon per se gegeben. Vielmehr wurde sie nach dem Westfälischen Frieden (1648), der den Dreissigjährigen Krieg beendete, erst konstruiert. Im Westfälischen Frieden erkannten die europäischen Staaten, als neu entstandene Souveräne, keine religiös legitimierte Autorität mehr über sich an und sicherten sich das Recht der Kriegsführung als letztes Mittel der Interessensdurchsetzung.

Ein Rückblick auf die Zeit vor dem 17. Jahrhundert zeigt, das bis dahin unterschiedliche Formen sozialer Organisationen (z.B. ethnische Gruppierungen, Nationen, Königreiche und auch Staaten) nebeneinander existierten. Obwohl zur Beschreibung dieser unterschiedlichen Organisationsformen unter anderem auch der Terminus „Staat“ verwendet wurde, „[...] *so ist es doch problematisch, die Herrschaftsverbände der Antike bereits mit diesem Etikett zu versehen. Betrachtet man nämlich die ersten bekannten orientalischen „Staats“typen der Ägypter, Hethiter, Babylonier, Assyrer und Israelis ab ca. 3000 v. Chr., so handelt es sich hier regelmässig um absolute, durch ein Moment personaler Herrschaft geprägte Monarchien, ein durch religiöse Vorstellungen und Pflichten gebundenes Königtum, welches in der Regel die Aufgabe hatte, die sittlichen Gebote der göttlichen Weltordnung zur Geltung zu bringen und die Harmonie zwischen der menschlichen Existenz und der umfassenden Ordnung des Kosmos herzustellen.*“²⁷⁴ Demnach kann auch die griechische Polis nicht als Staat im heutigen Sinne des Wortes bezeichnet werden. Bei der Polis handelte es sich um einen „*Personenverband*“ männlicher Athener bzw. Spartaner, der einzig ihnen politische Rechte bewilligte. Erst das ausgehende 15. Jahrhundert zeigte eine verstärkte Abkehr von „*auf personal vermittelter Herrschaft basierenden*“ Herrschaftsverbänden hin zum modernen Territorialstaat. Die wesentlichen theoretischen Anregungen dieser Entwicklung gehen auf Machiavelli (*Der Fürst*) und Bodin (*Sechs Bücher über den Staat*)²⁷⁵ zurück. Beide Autoren

²⁷⁴ Hobe, Stephan, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz: Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffes in der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation*, Berlin 1998, S. 38f.

²⁷⁵ Für Bodin ist Souveränität die unbeschränkte, unteilbare Gewalt nach innen und nach aussen, Unabhängigkeit gegenüber Kaiser und Papst, Herrschaft über die Stände und die Zuständigkeit für die höchste Legislative.

konzentrierten sich in ihren Arbeiten auf das Konzept der Souveränität, den Herrschaft ausübenden Souverän und das dem Souverän unterliegende Gesetzgebungsrecht als das zentrale Mittel territorialer Machtausübung.²⁷⁶ Hobe konstatiert in diesem Kontext, dass durch diese beiden Denker eine Lösung des Staatsdenkens von der religiösen Interpretation stattfand, die die Konzentration einheitlicher Gewalt bei einer Instanz förderte, was ein wesentliches Moment des modernen Staates ist.²⁷⁷ Diese Entwicklung ging mit einer zunehmenden gedanklichen Verselbstständigung des politischen Territoriums von der Person des Herrschers einher.

„Dahin gehören dauerhafte Verwaltungsinstitutionen mit objektivierten Aufgabenkreisen, die jetzt in besonderen Ordnungen geregelt werden; ferner Primogeniturordnungen, mit welchen das Territorium, unter Ausschluß erbrechtlicher Ansprüche nachgeborener Söhne, als ganzes einem Herrschaftsnachfolger zugeordnet wird; endlich eine landständige Politik, die sich am Gesamtinteresse des Territoriums orientiert.“²⁷⁸

Dieser Prozess der Staatswerdung fand seinen Abschluss im Westfälischen Frieden, der den modernen Staat zur zentralen Organisationsform und zur Grundlage des europäischen Staatensystems konstituierte. Er gewährte den weltlichen Herrschern souveräne Rechte und ein Machtmonopol in den von ihnen beherrschten Territorien.²⁷⁹ Daraus resultierte sowohl das Prinzip der Anerkennung der Territorialhoheit als auch die Anerkennung der Aussengewalt durch das Bündnisrecht. Die Anerkennung der staatlichen Souveränität und der staatlichen Gleichberechtigung führte ferner 1648 zur Institutionalisierung des neuzeitlichen Völkerrechts, das auf diesen beiden Prämissen fusste.²⁸⁰

Die historische Assoziation des Staates mit dem Attribut der Souveränität gilt noch heute, auch wenn das Souveränitätsverständnis mehr als 350 Jahre nach dem Westfälischen Frieden modifiziert wurde. Die schleichende Erosion eines rigiden Souveränitätsverständnisses setzte bereits nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein. Die Weiterentwicklung internationaler Organisationen und die Stärkung demokratischer Normen führten zu einem Anstieg der internationalen Verantwortlichkeit auch in menschenrechtlichen und humanitären Fragen. Die

Jedoch bleibt bei Bodin der Souverän dem natürlichen und göttlichen Recht unterworfen, bis hin zur Konsequenz des Widerstandsrechts. Daraus resultiert, dass bei Bodin die Reichsidee mittelalterlicher Denker in der Vorstellung eines den souveränen Staaten gemeinsam übergeordneten und sie verbindenden Natur- und Völkerrechts fortlebte. Vgl. **Dahm**, Georg/**Delbrück**, Jost/**Wolfrum**, Rüdiger, *Völkerrecht*, Band I/1, Berlin; New York 1989, S. 215.

²⁷⁶ Vgl. **Hobe**, Stephan, a.a.O., S. 40f.

²⁷⁷ Ebd., S. 43.

²⁷⁸ **Willoweit**, Dietmar, *Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands*, München 1992, S. 110.

²⁷⁹ Vgl. **Gurr**, Ted, Robert/**Harff**, Barbara, a.a.O., S. 8; **Rapoport**, Anatol, *Frieden: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist*, Darmstadt 1990, S. 140; **Amstutz**, Mark R., a.a.O., S. 26; **Lahrkamp**, Helmut, *Dreißigjähriger Krieg - Westfälischer Frieden*, Münster 1997, S. 260ff.

²⁸⁰ Vgl. **Hobe**, Stephan, a.a.O., S. 44; **Willoweit**, Dietmar, a.a.O., S. 143.

Auflösung des Ost-West-Konfliktes bestärkte diese Entwicklung. Heute bemüht sich der internationale Kanon um eine Versöhnung zwischen den Kategorien Souveränität und Verantwortlichkeit, verstanden als die Achtung grundlegender Menschenrechtsstandards und internationaler Normen.²⁸¹

Resümierend kann konstatiert werden, dass seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein starkes Verlangen nach der Institutionalisierung demokratischer Werte, Institutionen und Entscheidungsfindungsprozesse den internationalen Diskurs prägt. Zunehmend wenden sich Menschen gegen autoritäre Regierungspraktiken von Machthabern, die ihrer Verantwortung nicht gerecht werden und nach dem (überkommenen) Prinzip absoluter Souveränität handeln.

„More and more, it is recognized that it is the will of the people, democratically invested in the leaders they elect freely or otherwise accept as their representatives, that entitles authorities value and uphold the sovereignty of a nation.“²⁸²

Gängig ist heutzutage folgende Definition der Souveränität:

„Eigenständige, selbstbestimmte Herrschaftsgewalt eines Staates nach innen und aussen. Völkerrechtliche (d.h. äußere) Souveränität umfaßt die Unabhängigkeit (Selbstbestimmungsrecht) eines Staates in den internationalen Beziehungen. Sie postuliert die Gleichheit aller Staaten ebenso wie den Schutz der Schwächeren gegen die Stärkeren, schließt jedoch Übertragung von Souveränitätsrechten auf supranationale Organisationen nicht aus. Die innere Souveränität weist der Staatsgewalt die Funktion der höchsten Gewalt im Staat zu (Gewaltmonopol). In Demokratien gründet sie sich im Volkswillen, der sich in Wahlen und Abstimmungen unmittelbar äußert und durch gewählte Organe vertreten wird.“²⁸³

Die Unterstreichung der doppelten Dimension staatlicher Souveränität ist vor dem Hintergrund der Zunahme innerstaatlicher Gewalt wichtig. Schon Weber betonte in seiner Staatsdefinition die innenpolitische Reichweite der Souveränität, die auf der uneingeschränkten Befugnis des Staates zur Formulierung und Implementierung von Recht und Rechtsnormen basierte, die innerhalb gegebener Grenzen auch durch Gewalt durchgesetzt werden konnten.

„Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorangehenden politischen Verbände, eine auf das Mittel der legitimen (das heisst: als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen. Damit er bestehe, müssen sich also die beherrschten Menschen der beanspruchten Autorität der jeweils Herrschenden fügen.“²⁸⁴

Synoptisch formuliert: Die innere Souveränität bezieht sich auf das staatliche Gewaltmonopol als den eigentlichen Kern der Staatlichkeit. Die aussenpolitische Dimension konzentriert sich auf den Staat als souveränen Akteur innerhalb der Staatenwelt. Beide Prämissen garantieren Staaten eine führende Rolle im Bereich der internationalen Politik und prädestinieren sie zur

²⁸¹ Vgl. **Deng**, Francis, a.a.O., S. 125.

²⁸² Ebd., S. 127.

²⁸³ **Holtmann**, Everhard (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, Oldenburg 2000, S. 627. Auf dem Prinzip staatlicher Souveränität basiert auch das ganze System internationaler Organisationen, dem die UN-Charta, deren Art. 1, Abs. 2 den Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker hervorhebt, Rechnung zollt.

²⁸⁴ **Weber**, Max, a.a.O., S. 7f.

Übernahme wichtiger Funktionen auf dem Gebiet der Prävention. Das wichtigste Attribut staatlicher Akteure liegt in ihrer Verfügungsgewalt über Ressourcen und in ihrer Möglichkeit, diese Ressourcen nach eigenem Ermessen für bestimmte Zwecke zu mobilisieren. Ihre Implementierung kann im Alleingang, im Rahmen bilateraler und/oder multilateraler Kooperation oder im Kontext internationaler Organisationen erfolgen. Durch ihre Steuerbasis verfügen einzig Staaten respektive ihre Regierungen über ausreichend finanzielle Mittel, um grosse Krisen anzugehen. 1996 trugen Regierungen 70 Prozent der Ausgaben für die weltweite humanitäre Versorgung, die militärischen Kosten für die Unterstützung von Friedensmissionen nicht mitgerechnet. Auch verfügen Staaten allein über grosse Lebensmittelvorräte, spezialisierte Fachkräfte und Infrastruktureinrichtungen, die in Notsituationen mobilisiert werden können (z.B. *Center for Disease Control* in Atlanta, dem eine wichtige Funktion bei der Koordination der Politik von internationalen Gesundheitsinstitutionen zukommt).²⁸⁵ Präventive Vorzüge staatlicher Akteure können in drei Punkten zusammengefasst werden:²⁸⁶

1. Verfügung über ökonomische und militärische Ressourcen, mit deren Hilfe Druck und Einfluss auf Konfliktparteien ausgeübt werden kann;
2. Direkter Zugang zu einflussreichen Konfliktparteien auf der staatlichen Ebene;
3. Fähigkeit zur Einleitung und Abstützung von Friedensprozessen.

Trotz dieser Vorzüge ist das präventive Engagement nationalstaatlicher Akteure gering. Nicht politische oder humanitäre Notwendigkeit diktiert ihr aussenpolitisches Handeln, sondern in erster Linie nationale Sicherheit und staatliche Interessenspolitik. Dieses Verhalten ist besonders Gross- und Supermächten eigen. Während der Zeit des Ost-West-Konfliktes galt das primäre Interesse der Supermächte der Sicherung der eigenen Einflusszonen und der Verhinderung einer gegenseitigen militärischen Konfrontation. Die 80er Jahre zeichneten sich durch eine kurze Annäherungsphase aus, die sich im kooperativen Vorgehen Moskaus und Washingtons bei der Lösung regionaler Konflikte manifestierte. In diese Phase fiel eine sowjetisch-amerikanische Regelung der Konflikte in Afghanistan, im Nahen Osten, am Horn von Afrika und in Angola.²⁸⁷ Beendet wurde diese kurze Zeit gemeinsamer Kooperation durch die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes. Die post Kalte Kriegszeit zeichnet sich durch ein anhaltendes Schwanken Washingtons und anderer Grossmächte zwischen Engagement und Zurückhaltung aus, wobei die Mobilisierung kollektiver Aktionen durch divergierende nationale Interessen, Konkurrenzdenken und mangelnde Einigkeit in strategischen Fragen

²⁸⁵ Vgl. **Vance**, Cyrus/**Okune**, Herbert S., *Creating Healthy Alliances*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 165-171, hier: S. 165.

²⁸⁶ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 68.

²⁸⁷ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 14.

erschwert oder unmöglich gemacht wird. Symptomatisch hierfür sind Ex-Jugoslawien und der Irak.

Die negative Bilanz des präventiven Engagements von Gross- und Supermächten verstellt jedoch den Blick auf präventive Bemühungen kleiner, allen voran skandinavischer Staaten. Mag ihr internationaler Einfluss geringer sein als derjenige der ressourcenreichen *global player*, ihre friedlich-präventive Politikorientierung jedoch ist vorbildlich. Traditionell stehen zahlreiche skandinavische Institutionen (z.B. Polizeiakademien) im Dienst der internationalen Gemeinschaft. Bereits während des Kalten Krieges zeichneten sie sich durch die Lancierung abrüstungspolitischer Initiativen und durch humanitäres Engagement aus.²⁸⁸ Diese aussenpolitischen Konzepte, die sich jenseits von nationalegoistischen Interessenspolitiken bewegen, widersprechen dem realistischen Paradigma von der Machtlosigkeit kleiner Staaten. Ihr Erfolg auf dem Gebiet der Prävention kann in Anlehnung an Reinhard auf drei wesentliche Bausteine zurückgeführt werden:²⁸⁹

1. Die Existenz einer zivilgesellschaftlich getragenen Komponente staatlichen Handelns, die stark an humanistischen und moralischen Wertvorstellungen orientiert ist;
2. Die Erfahrungen aus der Vermittlung friedenspolitischer Initiativen zwischen den Blöcken während der Zeit des Ost-West-Konfliktes, die zur Bewahrung einer relativen aussenpolitischen Autonomie beitrugen und sich zum dauerhaften Bestandteil der staatlichen und gesellschafts-politischen Kultur entwickelten;
3. Die Stärkung regionaler Kooperationsvorhaben und globaler/multilateraler Organisationen, um die nationalstaatlichen und strategischen Interessen von Mittel- und Grossmächten in das System international gültiger Normen einzubinden. Diese Zivilisierung der internationalen Politik geht einher mit einer Erweiterung eigener aussenpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten und der Verbesserung des eigenen internationalen Prestiges.

Im Kontext der Suche nach neuen Eckpfeilern internationaler Politik nach dem Ende der Bipolarität sollte vor diesem Hintergrund der Frage nachgegangen werden, welchen Spielraum kleinere Staaten auf dem von grossen und mittleren Staaten dominierten Gebiet internationaler Beziehungen zukünftig einnehmen werden und wie sie ihn am effizientesten nutzen und ausweiten können. Dass sie es können, bewies die Verabschiedung eines Abkommens gegen Landminen, das durch eine Kooperation zwischen skandinavischen Staaten, NGOs und einer sensibilisierten Öffentlichkeit ermöglicht wurde und 1997 den Friedensnobelpreis erhielt.

Auch wenn die friedenspolitischen Aktivitäten nordischer Länder als beispielhaft gelten und die Möglichkeiten aufzeigen, die aus der koordinierten Zusammenarbeit von Nationalstaaten, internationalen Organisationen und NGOs erwachsen, läuft der Trend eher in die

²⁸⁸ Vgl. **Vance**, Owen/**Okune**, Herbert S., a.a.O., S. 166.

²⁸⁹ Vgl. **Reinhardt**, Dieter, *Staaten und Krisenprävention: Die Aussenpolitik der skandinavischen Regierungen*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis friedlicher Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 335-352, hier: S. 350.

entgegengesetzte Richtung: Untätigkeit statt Handlung. Diese Zurückhaltung nationalstaatlicher Akteure bei Konflikten, deren Auswirkungen ihre Interessen nur bedingt berühren, spiegelt sich in der grossen Zahl innerstaatlicher afrikanischer und asiatischer Konflikte. Es ist unwahrscheinlich, dass die führenden Nationalstaaten in der nahen Zukunft ihre Politik der Zurückhaltung in den Peripherien ändern werden. Daraus resultieren zwei grundsätzliche Probleme:

1. Die Politik der Zurückhaltung wird „salonfähig“;
2. Es fehlt an Akteuren, die den Willen und das Interessen hätte, internationale Standards und Normen global durchzusetzen.

Die USA, derzeit einzige Supermacht, begründen ihre Zurückhaltung damit, dass das Insistieren auf die Durchsetzung allgemein anerkannter Normen auch die Option ihrer zwanghaften Durchsetzung implizieren müsste. Dafür sind jedoch in den Peripherien die strategischen Interessen der Grossmächte zu geringfügig oder aber, wie im Falle Tschetscheniens und Tibets, so schwerwiegend, dass die Grossmächte ihre bilateralen Beziehungen wegen interner Konflikte nicht aufs Spiel setzten wollen.²⁹⁰

Präventives Engagement staatlicher Akteure wird in den meisten Fällen nicht aufgrund von Frühwarnungen oder aufgrund des Wissens um schwelende Konflikte lanciert, sondern wenn folgende Faktoren vorliegen:

1. Potentielle oder manifeste Bedrohung/Verletzung nationaler Interessen (z.B. Golfkrieg: Angst um Öl; Irak und Nordkorea: Massenvernichtungswaffen);
2. Schwerwiegende regionale Implikationen durch *spill-over*-Effekte (z.B. Mazedonien: direkte Betroffenheit von NATO-Mitgliedern);
3. Niedrige ökonomische, militärische und personelle Kosten eines Engagements (z.B. Estland und Lettland: *low-intensity* Konflikte);
4. Anstieg des eigenen Prestiges (z.B. Somalia: humanitäre Intervention);
5. Öffentlicher Druck (z.B. Ost-Timor).

Daraus resultiert, dass neben der Rücksicht auf die Gunst des Wahlvolkes, von dem das politische Überleben abhängt, Erwägungen über die langfristige Sicherung nationaler Interessen das politische Handeln diktieren.

„Leaders act in response to what, by their lights, were long-term considerations of national interests.“²⁹¹

Erfahrungen in Estland/Lettland, Ex-Jugoslawien und Mazedonien bestätigen das: Aus langfristigen, sicherheitspolitischen Interessen heraus waren die Europäer um ein kooperatives Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und Russland bemüht. Auch sollte eine Verstimmung im russisch-amerikanischen Verhältnis aufgrund ethnischer Konflikte im Baltikum vermieden werden. Das Engagement in Ex-Jugoslawien, das sich zu Beginn um eine Zementierung des Status quo bemühte, spiegelte die Sorge wider, der Balkan könnte

²⁹⁰ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 15.

anderswo sezeessionistischen Bewegungen Aufschub leisten (vor allem auf dem europäischen Kernland: Basken, Nordiren, Korsen). In Mazedonien hingegen fürchtete man eine direkte Involvierung Athens und Ankaras, was sich negativ auf den Zusammenhalt der NATO ausgewirkt hätte.

Vor diesem Hintergrund hängt der zukünftige Erfolg präventiver Diplomatie massgeblich davon ab, ob das Verständnis nationaler Interessen modifiziert werden kann. Nur wenn die gegenwärtig enge Definition nationaler Interessen eine Erweiterung erfährt, wird sich die Bereitschaft der Akteure zur präventiven Aktion steigern lassen. In diesem Kontext stimmt positiv, dass der Terminus „Nationalinteressen“ wenig homogen ist und als eine Agglomeration zahlreicher Interessen verstanden werden muss, denen unterschiedliche Wertigkeiten beigemessen werden. Auch wenn vitale, strategische Nationalinteressen sich auch zukünftig um das Gut Sicherheit gruppieren werden, ist das Gros sekundärer Interessen relativ optional und kann durch gesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse neue Komponenten hinzugewinnen. Interessen sind keine statischen Grössen und auf diesem Weg entwicklungsbedingten Modifikationsprozessen unterworfen. So besitzen heutzutage Probleme, die infolge von Bürgerkriegen und Staatszerfallprozessen entstehen (z.B. Flüchtlingsströme, Umweltverschmutzung, Drogenhandel, organisierte Kriminalität, Terrorismus) durchaus das Potential, um sich zu ernsthaften Gefahren für nationale Sicherheiten zu entwickeln. Beispiele zu finden, fällt nicht schwer: Der saudische Millionär Osama bin Laden machte das Bürgerkriegsland Afghanistan zu seiner neuen Heimat und bereitete von dort aus ungestört Anschläge auf seinen Erzfeind, die USA, vor. Die kolumbianischen Opiate nähren hiesige Drogenmärkte und die kolumbianische FARC liess sich von der baskischen ETA im Sprengstoffumgang schulen, die wiederum mit diesem Geld neue Anschläge auf spanische Touristenziele finanziert. Auch der Kurdenkonflikt hat sich längst zu einem innerdeutschen Konflikt entwickelt.

²⁹¹ **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 81.

2.4.2. Internationale Organisationen²⁹²

Traditionelle realistische Theorien postulieren, dass das Staatensystem anarchischer Natur ist und Instrumente, vergleichbar dem staatlichen Gewaltmonopol, vermisst, die die Autorität besäßen, bindende Entscheidungen auf der internationalen Ebene durchzusetzen. So gesehen, dient die Mitgliedschaft von Nationalstaaten in internationalen Organisationen oder das Eingehen von Allianzen einzig und allein der singulären Interessensmaximierung: Die Präferenz und Unterstützung einer bestimmten Organisation gilt als ein Indiz für politische Absichten, da diese in erster Linie Instrumente nationaler Interessensdurchsetzung sind.²⁹³

Im Gegensatz hierzu sprechen institutionalistische Ansätze und Friedentheorien internationalen Organisationen konfliktpräventive, regulative und problemlösende Funktion zu. Die geistigen Wurzeln dieser Ansätze gehen bis ins 17. Jahrhundert zurück. Zu ihren Ahnenvätern gehören Männer, wie der Abbé de Saint-Pierre und Immanuel Kant, die bereits zu ihren Lebzeiten die friedensstiftende Wirkung von Staatenbünden propagierten, die in der heutigen Terminologie am ehesten mit internationalen Organisationen vergleichbar sind.²⁹⁴

Die friedenspolitische Leistung internationaler Organisationen resultiert primär daraus, dass mit ihrer Schaffung Mechanismen zur integrativen und kooperativen zwischenstaatlichen Interaktion verankert werden. Sie führen zur Entstehung gemeinsamer Beurteilungskriterien und zum Aufbau von Vertrauen. Auf diesem Weg verursachen sie eine Modifikation staatlicher Interessen und Präferenzen, die zunehmend auf dauerhafte Kooperation ausgerichtet werden.²⁹⁵ Internationale Organisationen bestehen aus normativen Rollengeflechten und ermöglichen so stabile Zukunftserwartungen an das Verhalten der in den Institutionen wirkenden Akteure. Auf diesem Weg tragen sie massgeblich zur Institutionalisierung der gegenseitigen Erwartungsverlässlichkeit bei und minimieren das vorherrschende Sicherheitsdilemma. Normen und Regeln der Organisationen werden auch national auf Dauer internalisiert, wobei transnationale und innenpolitische Akteure wichtige

²⁹² Auch wenn in der Umgangssprache die Begriffe *Organisation* und *Institution* synonym verwendet werden, sind diese Begriffe nicht deckungsgleich. Organisationen sind ein Unterfall der umfangreichen Kategorie Institution. Organisationen sind rechtsförmige Institutionen mit fixer und abgegrenzter physischer Struktur. Institutionen müssen nicht zwangsläufig organisatorische Strukturen aufweisen. Anders ausgedrückt: Organisationen bilden eine bestimmte politische Übereinkunft ab, Institutionen hingegen bieten einen Rahmen, innerhalb dessen jeweils neue politische Arrangements getroffen werden können. Vgl. **Müller**, Harald, *Institutionen und internationale Ordnung*, in: **Krell**, Gerd/**Müller**, Harald (Hrsg.), a.a.O., S. 223-253, hier: S. 224; **Mietzsch**, Oliver, *Der Beitrag von Internationalen Regimen zur Lösung von Konflikten*, in: **Clauss**, Bärbel/**Koblitz**, Katja/**Richter**, Detlef (Hrsg.), Kriegsansichten - Friedensansichten. Vom Umgang mit Konflikten in Theorie und Realität, Münster; Hamburg 1993 S. 165-180, hier: S. 167.

²⁹³ Vgl. **Ehrhart**, Hans-Georg, *Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt und die Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1995, S. 13-20, hier: S. 15.

²⁹⁴ Vgl. **Knapp**, Manfred, *Die Vereinten Nationen und das Problem des friedlichen Wandels*, in: **Krell**, Gert/**Müller**, Harald (Hrsg.), a.a.O., S. 254-277, hier: S. 260ff.

²⁹⁵ Vgl. **Chempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 111f.

Vermittlungsinstanzen zwischen den internationalen und nationalen Ebenen darstellen: Es entstehen Sozialisations- und Lernvorgänge, die international verankerte Normen innerstaatlich durchsetzen und die Interessensbildung der Akteure beeinflussen. Die konfliktpräventive Wirkung internationaler Organisationen resultiert jedoch nicht einzig aus ihrer Fähigkeit zur Generierung, Implementierung und Änderung von Normen. Vielmehr fungieren internationale Organisationen auch als Podien zur Verteidigung dieser Normen, wodurch ermöglicht wird, dass bestimmte „*norms of conduct*“ entstehen, die zur Grundlage von Konfliktbearbeitungsstrategien werden. Auf diesem Weg üben internationale Organisationen Sozialisationsfunktionen in der Weltpolitik aus, die in Interessens- und Präferenzveränderungen der Staaten münden.²⁹⁶

„Wo dies geschieht, wird die Szene internationaler Politik überschaubarer, weil nicht einzelne Politiker oder Entscheidungsträgerinnen einen besseren Durchblick gewinnen, sondern weil die institutionelle Verklammerung infolge routinemäßiger Treffen, gemeinsamer Komitees und Kommissionen und anhaltender formeller und informeller Konsultationen für relative Gewißheit sorgt.“²⁹⁷

Synoptisch formuliert: Die aus dem Institutionalisierungsprozess resultierende, kontinuierliche Kooperation unterläuft die Fragmentierung des internationalen Systems und steigert auf diesem Weg den gegenseitigen Austausch und die gegenseitige Abhängigkeit. Der Austausch von Menschen belebt zusätzlich eine wechselseitige Beeinflussung in jeder nur denkbaren Richtung. Auf diesem Weg wird die Gewaltschwelle erhöht und die aus der Anarchie des internationalen Systems resultierende Ungewissheit reduziert.²⁹⁸ Der Prozess gemeinsamer Zusammenarbeit verändert langfristig die Perzeption der Staatlichkeit und konstituiert eine neue Wahrnehmung der Umwelt und, damit einhergehend, auch eine Neupositionierung des eigenen Staates: Galt staatliche Souveränität früher als unantastbar, erwirkte steter Normenwandel eine Modifizierung des Souveränitätsverständnisses.²⁹⁹

„International norms that limit the rights of states to harm their citizens or to act aggressively against other states have been evolving. Consensus about human rights, for example, has been growing and with it a legitimate basis for intervention in the internal affairs of countries.“³⁰⁰

Eine wachsende Verflechtung und Globalisierung internationaler Politik und Wirtschaft und eine damit einhergehende Abgabe souveräner Rechte an supranationale Organisationen machen diese, neben Nationalstaaten, zu immer wichtigeren Akteuren auf dem internationalen

²⁹⁶ Vgl. **Risse-Kappen**, Thomas, *Konfliktprävention durch Theorie*, in: Internationale Politik, Nr. 8, 1996, S. 8 16, hier: S. 13ff.; **Müller**, Harald, a.a.O., S. 232.

²⁹⁷ **Senghaas**, Dieter und Eva, *Si vis pacem, para pacem. Überlegungen zu einem zeitgemäßen Friedenskonzept*, in: **Mayer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, a.a.O., S. 337-369, hier: S. 252.

²⁹⁸ Vgl. **Chempiel**, Ernst-Otto, *Vergesellschaftete Außenpolitik - Notwendiger Beitrag zur Reform der UNO*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos, a.a.O., S. 337-369, hier: S. 350; **Harald Müller**, a.a.O., S. 233.

²⁹⁹ Vgl. **Chempiel**, Ernst-Otto, *Vergesellschaftete Außenpolitik*, a.a.O., S. 353.

³⁰⁰ **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 141.

Parkett. Folgende Faktoren prädestinieren internationale Organisationen zum präventiven Engagement:

1. Hoher Grad an internationaler Akzeptanz und Legitimität aufgrund regionaler (z.B. OSZE, ASEAN) und internationaler (z.B. UNO) Mitgliedschaften;
2. Institutionalisierung von Regelwerken zur friedlichen Konfliktbearbeitung;
3. Institutionalisierung von Kommunikations- und Kooperationsforen;
4. Verfügungsgewalt über finanzielle, personelle und militärische Ressourcen.

Den Handlungen internationaler Organisationen sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Ihre Entscheidungen können nicht von den Interessen und Erwartungshaltungen der Mitgliedsstaaten separiert werden, die einen massgeblichen Einfluss auf den Prozess der Entscheidungsfindung haben. Das birgt die Gefahr, dass internationale Organisationen von starken Staaten zur Durchsetzung nationaler Interessen instrumentalisiert werden können. Es würde jedoch nicht der Wahrheit entsprechen, würde man multilateralen Organisationen ein Eigenleben absprechen. Die politische Realität konnte zeigen, dass multilaterale Organisationen globalen und regionalen Charakters auf der Basis kollektiver Entscheidungen ein Verhalten generieren können, das nicht einzig an den Machtinteressen einzelner Mitglieder ausgerichtet ist.

Im Folgenden werden die UNO, OSZE und die EU vorgestellt, da ihre präventiven Instrumente am relativ stärksten herausgebildet sind. Im Anschluss daran wird die NATO als Organisation kollektiver Verteidigung auf ihre präventiven Potentiale hin untersucht.

2.4.2.1. Vereinte Nationen (VN)

Laut Satzung obliegt den Vereinten Nationen die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Artikel 24, Kapitel V). Als global angelegte Organisation kollektiver Sicherheit geht die UNO mehrheitlich von zwischenstaatlichen Konflikten aus. Sie bemüht sich um die Institutionalisierung der Kooperation, um das vorherrschende Sicherheitsdilemma zu minimieren. Mit der Ratifizierung der Charta treten Staaten dem System kollektiver Sicherheit bei und verpflichten sich, keine Gewalt gegeneinander anzuwenden und gemeinsam gegen jeden Staat vorzugehen, der seine Interessen gewaltsam gegen die anderen Partner des Systems durchsetzen will. Dieses Vorgehen wird durch das Recht auf kollektive Zwangsmassnahmen ermöglicht, das im Kapitel VII der UN-Charta verankert ist und der Einengung einzelstaatlicher Entscheidungsspielräume bei der Implementierung militärischer Gewalt dient, um nationalstaatliche Einzelgänge zu verhindern. In diesem Sinne steht das Kapitel VII im Dienst der zentralen Gebote der Friedenspflicht und des Gewaltverbots.

Das Paradigma kollektiver Sicherheit wurde erstmalig nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in der Form des Völkerbundes institutionalisiert. Vor dem Hintergrund von nahezu 10 Millionen Toten sollte zukünftig eine Wiederholung solcher Grausamkeiten verhindert werden. Der Vorsatz misslang. Der Zweite Weltkrieg forderte 55 Millionen Leben. Das Versagen kollektiver Sicherheit ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass es dem Völkerbund nicht gelang, den kardinalen Grundsatz kollektiver Sicherheit, die Auferlegung von Sanktionen gegen jeden Staat, der eine Aggression beging, durchzusetzen. Exemplarisch hierfür ist das Schweigen der internationalen Gemeinschaft angesichts der italienischen Annexion Äthiopiens 1934.³⁰¹

Addiert man die Toten beider Kriege, kommt man auf die unglaublich hohe Zahl von 65 Millionen. Es macht Mühe, sich von dieser Grösse eine rechte Vorstellung zu machen. Vielleicht hilft es, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Friedhof für diese Toten eine Ausdehnung von ca. 6800 Quadratkilometern hätte und damit 43mal so gross wäre wie das Fürstentum Liechtenstein.³⁰²

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ging die allgemeine Hoffnung einher, die Pattsituation des Sicherheitsrates werde endlich ein Ende finden und die UNO auf diesem Weg ihre Rolle im Bereich der Prävention und Konfliktregelung stärken. Wegen des Kalten Krieges konnten zwischen 1947 und 1989 lediglich dreizehn *Peacekeeping*-Operationen durchgeführt werden, eine Zahl, die bereits in den vier Jahren zwischen 1988 und 1992 erreicht wurde. Die zu Beginn der 90er Jahre entbrannte Debatte um präventive Diplomatie weckte den Glauben, die UNO könnte insbesondere bei innerstaatlichen Konflikten ihre präventive Funktion ausbauen. Zur Übernahme dieser Funktion schien sie qua ihrer besonderen Rolle als globale, intergouvernementale Organisation kollektiver Sicherheit prädestiniert. Bereits der erste Artikel der Charta nennt die Prävention von Konflikten als eines der Ziele der Vereinten Nationen.³⁰³ Die Erwartungen erwiesen sich als zu hoch. Zwar hat sich in der post Kalten Kriegszeit die Zahl der *Peacekeeping*-Missionen vervielfacht,³⁰⁴ doch das Versagen der UNO in Somalia, Ex-Jugoslawien oder Ruanda verdeutlicht, dass es

³⁰¹ Vgl. **Rapoport**, Anatol, *Frieden: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist*, a.a.O., S. 177.

³⁰² Vgl. **Kehl**, Robert, *Die Zeit ist reif für ein effizienteres Völkerrecht. Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit*, Genf 1996, S. 11.

³⁰³ „[...] den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohung des Friedens zu **verhüten** [!].“ (Hervorhebung der Autorin)

³⁰⁴ In der Zeit zwischen 1986-1993 stiegen die Kosten für *Peacekeeping*-Aktivitäten um das zwölfwache, von 234 Millionen US-Dollar auf 2.984 Milliarden US-Dollar. Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflection on the Role of the UN*, a.a.O., S. 190; **Elisson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 221.

massiver Reformen bedarf, um die UNO bei innerstaatlichen Konflikten handlungsfähiger zu machen. Klärungsbedürftig ist in erster Linie die Frage, wie die internationale Gemeinschaft adäquat auf innerstaatliche Konflikte reagieren soll. Die Vereinten Nationen sind darauf ausgerichtet, in zwischenstaatliche Konflikte schlichtend einzugreifen. Der Sicherheitsrat sieht sich heutzutage jedoch zunehmend damit konfrontiert, mit den Mitteln klassischer, zwischenstaatlicher Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta auch innerstaatliche, den Weltfrieden gefährdende Konflikte lösen zu müssen. In den 90er Jahren fielen mehr als 60% aller Konflikte, in die die UNO involviert war, in diese Kategorie. Doch wie wird angesichts des Artikels 2 Kapitel 1 der UN-Charta dieses Eingreifen in interne Konflikte legitimiert?³⁰⁵ Leiß konstatiert diesbezüglich, dass heutzutage der innerstaatlichen Gewährleistung grundlegender Menschenrechte im Rahmen der Wahrung des internationalen Friedens eine wachsende Bedeutung zukommt. Der Tatbestand der Friedensbedrohung gemäss Artikel 39 Kapitel VII nimmt dabei aufgrund seines Grenzcharakters und seiner präventiven Funktion eine entscheidende Rolle ein.³⁰⁶ Auch Eliasson betont, dass der Artikel 2 der UN-Charta zunehmend kritisch diskutiert wird und konstatiert diesbezüglich:

„The meaning of both “intervene“ and „matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state“ has evolved. The tendency has been particularly clear, though by no means uncontroversial, in human rights work. The importance of access and the responsibility of governments for their own populations in humanitarian crisis has been recognized by General Assembly Resolution 46/182 of December 19, 1991.“³⁰⁷

Auch in anderen Resolutionen³⁰⁸ der 90er Jahre kommt dieses veränderte Verständnis zum Ausdruck. Dem Terminus „Bedrohung des Weltfriedens“ liegt eine erweiterte Interpretation zugrunde, die über zwischenstaatliche Konflikte hinaus auch Staatszerfallprozesse und ethno-nationale Spannungen einschliesst.³⁰⁹ Als Markstein dieser Entwicklung gilt die Somalia-Resolution 794 vom 3. Dezember 1992. Als Rechtfertigung der Friedensbedrohung nach Kapitel VII Artikel 39 dienten dem Sicherheitsrat humanitäre Erwägungen. Bereits ein Jahr zuvor in der Resolution 688 vom 5. April 1991 zugunsten irakischer Kurden sprach der Sicherheitsrat von einer Verletzung der Menschenrechte der Bürger des betroffenen Landes.

³⁰⁵ Insbesondere handelt es sich um den Artikel 2 (7).

³⁰⁶ Vgl. **Leiß**, Elisabeth, *Interventionen des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen*, Frankfurt am Main 2000, S. 1f.

³⁰⁷ **Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 223; **Eliasson**, Jan, *Responding to Crisis*, in: *Security Dialogue*, Dezember 1995, Vol. 26 (4), S. 405-412, hier: S. 406f.

³⁰⁸ Den Vereinten Nationen stehen unterschiedliche Formen der Empfehlung zur Verfügung, die in ihrer Rechtsnatur stark variieren. Der Terminus Resolution kommt als solches in der UN-Charta gar nicht vor. Nach Simma spricht die Generalversammlung mit Hilfe von Resolutionen eine Empfehlung aus, teilt einen Beschluss mit, trifft eine Feststellung oder ruft eine Tatsache in Erinnerung. In neuerer Zeit wird - gestützt auf den Universalitätsanspruch der Vereinten Nationen - wiederholt die Auffassung vertreten, dass Resolutionen, von einer besonders qualifizierten Mehrheit verabschiedet, echte Rechtsverbindlichkeit zukomme. Vgl. **Simma**, Bruno (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*, München 1991, S. XLVI ff.

Damit setzte der Sicherheitsrat die Verletzung grundlegender Menschenrechte in Verbindung mit dem Tatbestand der Friedensbedrohung, allerdings (noch) gestützt auf den Verweis möglicher, grenzüberschreitender Auswirkungen der internen Missstände.³¹⁰ Thürer spricht in diesem Kontext vom einem Aufbruch der internationalen Gemeinschaft zur Anerkennung der völkerrechtlichen Legitimation der Staatlichkeit.³¹¹ Diese Entwicklung, die erst das Ende des Ost-West-Konfliktes gestattete, ermöglicht der UNO zunehmend auch die Prävention und Regulierung interner Konflikte, die sich früher ihrem Einfluss entzogen. Hier sei an die Verzweiflung U Thants während des blutigen, nigerianischen Bürgerkrieges erinnert:

„It was [...] impossible for me to act during one of the most tragic events of the decade of my tenure: the civil war in Nigeria in 1967 [...]. There was never any doubt in my mind that the conflict was strictly an internal matter and therefore, outside the jurisdiction of the United Nation”.³¹²

Wie stark sich der Aktionsradius der UNO vergrößert hat, manifestiert sich in Aussagen des amtierenden Generalsekretärs der Vereinten Nationen Kofi Annan. Annan begründet humanitäre Interventionen damit, dass der Staat ein Instrument der Bevölkerung sei und daher in Beziehung zu den Rechten der Bevölkerung gesetzt werden müsse. Menschenrechte dürfen nicht einzig der Obhut nationaler Regierungen überlassen werden. Um Missbrauch vorzubeugen, betont Annan, dass Entscheidungen über humanitäre Interventionen einzig auf der UNO-Ebene zu treffen sind.³¹³ Aufgrund des diffizilen Charakters der Intervention fordert auch Boutros-Ghali die unbedingte Einhaltung von Vorsichtsmassnahmen. Er schlägt vor, jeden Fall einzeln zu evaluieren und Interventionen, die auf einer breiten kollektiven Zustimmung fussen müssen, in besonders gravierenden Situationen zuzulassen.³¹⁴ Um einem Missbrauch vorzubeugen, ist ein umsichtiger Umgang mit der Souveränität unabdingbar, doch zu hoch gesteckte Hürden verunmöglichen präventives Engagement. Präventive Massnahmen müssen frühzeitig initiiert werden. Müsste sich ein Land erst gravierender Verfehlungen schuldig machen, um externe Einmischung zu legitimieren, wäre es für Prävention bereits zu spät. Leider fehlen auf der UN-Ebene institutionalisierte Exekutivorgane, die geeignet wären, präventive Vorgehen zu regeln.

Ein weiteres Problem der UNO resultiert aus der notorischen Ressourcenknappheit. Sie begründet sich in der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, für die Aufgaben der UNO genügend Mittel zur Verfügung zu stellen, was die Organisation an der Erfüllung der in

³⁰⁹ Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 1f.

³¹⁰ Vgl. **Thürer**, Daniel, a.a.O., S. 20f.

³¹¹ Ebd., S. 22.

³¹² **U Thant**, *View from the United Nations*, zitiert in: **Ryan**, Stephen, a.a.O., S. 109.

³¹³ Interview Kofi Annans mit Gwen Ifill vom 18. Okt. 1999, in: http://www.pbs.org/newshour/bb/international/july-dec99/annan_10-18.html.

der Charta formulierten Aufgaben hindert. Zwar wird der UNO eine Vielzahl neuer Aufgaben aufgebürdet, doch für die Durchführung fehlen ihr die notwendigen Ressourcen und Instrumente: Dem Sicherheitsrat obliegt gemäss Satzung die Verantwortung für den Weltfrieden, doch die Fähigkeit, ihn notfalls auch zu erzwingen, liegt bei den Mitgliedsstaaten, die die militärischen und ökonomischen Ressourcen zur Implementierung der Resolutionen bereitstellen. Im Gegensatz zu staatlichen Exekutivorganen verfügt die UNO über keine eigenen militärischen und ökonomischen Ressourcen. Sie hat lediglich soviel Kraft und Macht, wie ihr von den Mitgliedsstaaten zugebilligt wird: Die Vereinten Nationen können Operationen initiieren, doch die Durchführung obliegt den Mitgliedsstaaten.³¹⁵ Der „Knackpunkt“ hierbei ist, dass dem Namen „Vereinte Nationen“ zum Trotz, die UNO eine Organisation von souveränen Staaten ist und sich daher auf zwischenstaatliche Beziehungen konzentriert. Von den 191 Mitgliedsstaaten der UNO sind lediglich knapp 20 mehr oder weniger „reine“ Nationalstaaten. Der Rest setzt sich aus unterschiedlich vielen Ethnien zusammen. Aus diesem Grund haben viele Länder ein grosses Interesse, ethnische Themen aus der UN-Agenda herauszuhalten.³¹⁶ Die Vereinten Nationen sind eine Organisationen von Staaten - nicht Nationen - und daher pro-staatlich und contra-nationalistisch eingestellt.³¹⁷ Diese Feststellung sollte jedoch nicht zu einer allzu kritischen Einstellung verleiten, wonach die UNO nicht mehr sei als eine von nationalstaatlichen Interessen geleitete Global-Organisation. Als einer grossen, bürokratischen Organisation kann der UNO ein Eigenleben nicht abgesprochen werden, das sich von den direkten Vorgaben der Mitgliedsstaaten unterscheidet.³¹⁸ Die UNO besitzt durch die Mitgliedschaft fast aller Länder eine einmalige Legitimität, die in ihrer Natur unvergleichbar ist. Ohne das breite System der UNO und ihrer vielen Unterabteilungen und -organisationen wäre die Welt sicherlich um einiges „egoistischer“. Leider birgt die Zersplitterung innerhalb der UNO auch Nachteile, die sich am Beispiel der Prävention gut illustrieren lassen: Die Koordination präventiver Aktionen

³¹⁴ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflecting the Role of the UN*, a.a.O., S. 195.

³¹⁵ Vgl. **Dehdashti**, Rexane, *Friedliche Konfliktbearbeitung im internationalen System. Ein Überblick über Akteure, Instrumente, Möglichkeiten und Probleme*, in: Antimilitarismus Informationen, Nr. 12/95, S. 12-21, hier: S. 16; **Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 225f.

³¹⁶ Gurr spricht von 275 politisierten ethnischen Gruppen in 116 Staaten, deren gesamte Bevölkerungszahl sich auf 1/6 der Weltbevölkerung beläuft. Diese ethnischen Gruppierungen werden aufgrund ihrer Religion, Ethnie oder Kultur in ihrer Heimat diskriminiert oder/und organisieren sich zunehmend, um für ihre Rechte zu kämpfen. Die meisten ethnischen Gruppierungen, die potentiell den Willen zum Widerstand gegen Diskriminierung in den eigenen Ländern haben, sind in postkommunistischen Ländern, in West- und Südasien und Afrika (südlich der Sahara) beheimatet. Allerdings ist die Situation in Afrika am gravierendsten, da hier zwanzig ethnische Gruppen ein hohes Rebellionsrisiko aufzeigen. Vgl. **Gurr**, Ted Rober, *Early-Warning Systems: From Surveillance to Assessment to Action*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 243-262, hier: S. 255ff.

³¹⁷ Vgl. **Ryan**, Stephen, a.a.O., S. 108.

³¹⁸ Vgl. **Chayes**, Antonia Handler/**Chayes**, Abram, *Planning for Intervention: International Cooperation in Conflict Management*, The Hague; London; Boston 1999, S. 11.

unterliegt dem Zuständigkeitsbereich des „*Department of Political Affairs*“ (DPA). Das DPA beschäftigt sich mit der Identifikation potentieller Konfliktherde, ihrer Analyse und, darauf aufbauend, mit der Implementierung präventiver Massnahmen. Innerhalb des Departements sind 150 Mitarbeiter für die Prävention und die Friedenssicherung zuständig. Das setzt der Kapazität dieser Organisation klare Grenzen, besonders wenn berücksichtigt wird, dass bis 1996 kein einziger Mitarbeiter eine Vollzeitstelle im Bereich der Prävention innehatte.³¹⁹ Humanitäre Hilfseinsätze auf der anderen Seite werden vom „*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*“ (OCHA), dem ehemaligen „*Department of Humanitarian Affairs*“ (DHA) geregelt. Klassische *Peacekeeping*-Einsätze hingegen obliegen dem Zuständigkeitsbereich des „*Department of Peacekeeping Operations*“ (DPKO). Die Koordination der unterschiedlichen Aktivitäten ist wenig zufriedenstellend. Dem vermag auch nicht entgegenzuwirken, dass die Präventionskapazitäten des Sekretariats durch die Neuorganisation des DPA gestärkt wurden, was seine Frühwarnfunktion durch die Befähigung zum eigenständigen Sammeln und Auswerten von Informationen erleichterte. Im Zuge der Reform wurden kleinere Einheiten gegründet, in denen inhaltliche und regionale Expertisen stärker miteinander verknüpft wurden. Auf diesem Weg sollten Präventivstrategien bei gefährlichen Entwicklungen schneller initiiert werden. Zur Verbesserung der Effizienz des DPA wurde auch ein Ausbildungsprogramm für UN-Bedienstete in präventiver Diplomatie und auf dem Gebiet des Konfliktmanagements lanciert. Als Durchbruch wurde die Schaffung eines sogenannten *Framework of Coordination* zwischen den drei grossen UN-Departements DPA, OCHA und DPKO gepriesen. Dieser konsultative Mechanismus strebt eine frühzeitige Identifikation und schnelle Analyse potentieller Konfliktsituationen an, um auf koordiniert-kooperativem Wege Handlungsstrategien zu erarbeiten.³²⁰ Auch wenn die Idee dieser kooperativen Strategie grundsätzlich zu begrüessen ist, kann zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine kritische Evaluation der Funktionsweise des Netzwerkes vorgenommen werden. Leider ist auch eine schnelle Erkennung potentieller Konfliktsituationen durch Organe der UNO keine Garantie für eine erfolgversprechende Implementierung präventiver Massnahmen. In Ruanda bemühte sich Boutros-Ghali vor dem Beginn der Morde vergeblich um eine schnelle Truppenstationierung.

³¹⁹ Vgl. **Havernmans**, Jos, *Support for Regional Centres for Conflict Prevention is Growing*, in: Prevention and Management of Violent Conflicts, An International Directory, 1998 Edition, Utrecht 1998, S. 51-54, hier: S. 52.

³²⁰ Vgl. **Hansen**, Peter, *The Challenge of Humanitarianism*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 51-66, hier: S. 64; **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflections on the Role of the UN*, a.a.O., S. 195; **Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 233f.; **Boutros-Ghali**, Boutros, *Annunal Report on the Work of the Organization*, 1995, <http://www.un.org/Docs/SG/SG-Rpt/into.html>.

Im Zuge der Diskussion um eine Verbesserung der Präventionskapazitäten der Vereinten Nationen muss abschliessend auf zwei weitere Aspekte eingegangen werden: die überfällige Reform des Sicherheitsrates und strukturelle Modifikationen. Die heutige Zusammensetzung des Sicherheitsrates mit fünf ständigen Mitgliedern, die über ein Vetorecht verfügen, und zehn wechselnden Mitgliedern ohne Vetorecht spiegelt das politische Klima der 50er Jahre wider und erfordert eine Anpassung an die heutigen Verhältnisse. Besonders ihre Legitimität, die aus der breiten Mitgliedschaft resultiert, befugt die Vereinten Nationen zum präventiven Handeln. Soll diese Legitimität beibehalten werden, ist es notwendig, dass im Sicherheitsrat die gesamte Staatenwelt gerechter repräsentiert wird. Anfallende Reformen verlangen nach einer Aufwertung Lateinamerikas, Afrikas und Asiens. Erschwerend auf diesen Reformprozess wirkt sich aus, dass Reformen von einer 2/3 Mehrheit der Vollversammlung angenommen und ratifiziert werden müssen. Nicht einzig die Uneinigkeit der 191 Mitglieder wirkt einer Einigung entgegen, sondern in erster Linie der Unwille der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, auf ihre bevorzugte Stellung zu verzichten.³²¹ Auch die ständig wachsenden Anforderungen an die Vereinten Nationen und ihre notorisch schmale Finanzbasis machen weitreichende Reformen, die sich auf alle Institutionen und ihre Unterorganisationen erstrecken, notwendig. Besondere Beachtung gebührt in diesem Kontext der notwendigen Delegation von Aufgaben an regionale Organisationen, wie sie durch Kapitel VIII Artikel 52 der UN-Charta legitimiert wird. Vorbildlich nimmt sich auf diesem Gebiet seit Beginn der 90er Jahre die Kooperation zwischen der UNO und der OSZE aus, die über sehr gute präventive Instrumente verfügt. Hervorzuheben sind die Missionen in Estland, Lettland, Moldawien, Georgien und Nagorno-Karabach. Eine verbesserte Kooperation, die den Ausbau interner Kommunikationswege erfordert, wäre auch mit anderen regionalen und subregionalen Organisationen wünschenswert. Dieser Rückzug auf die regionalen Dimensionen der Konfliktverhütung ist durch den massiven Anstieg interner Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes notwendig geworden. Ihre Prävention und Regulierung erfordert vertiefte Kenntnisse kultureller Faktoren, die die Kapazitäten einer global agierenden Weltorganisation übersteigen.³²²

³²¹ Vgl. **Braun**, Gerold/**Topan**, Angelina, a.a.O., S. 5; **Rittberger**, Volker, *Die Vereinten Nationen zwischen weltstaatlicher Autorität und hegemonialer Machtpolitik*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, a.a.O., S. 301-336, hier: S. 317f.

³²² Vgl. **Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 226.

Innerhalb der Vereinten Nationen kommt dem Generalsekretär als höchstem Verwaltungsbeamten bei der Prävention von Konflikten eine besondere Bedeutung zu. Seine herausragende Stellung erlaubt ihm die selbstständige Lancierung unterschiedlicher Massnahmen, die darauf zielen, eine militärische Austragung von Konflikten zu verhindern. Qua seines Mandats darf er in potentielle Krisenregionen spezielle Vertreter (*Special Representatives*) und Gesandtschaften (*Special Envoys*) entsenden. Diese Massnahmen sollen die Aufmerksamkeit der UN-Mitglieder frühzeitig auf mögliche Krisenherde lenken und die Konfliktparteien disziplinieren: Die Entsendung signalisiert, dass sie sich im Zentrum des öffentlichen Interesses befinden. Mit dieser Aufgabe wurden allein 1999 48 Repräsentanten betraut. Um Konflikten präventiv zu begegnen, ist der Generalsekretär darüber hinaus zur Aussendung von *Fact-Finding*- und *Goodwill*-Missionen, zur Initiierung von Medien-*Briefings*, zur Informierung wichtiger UN-Organen sowie zur Erstattung formeller Meldungen an den Sicherheitsrat gemäss Kapitel XV Artikel 99 befugt. Die Stärke dieser Instrumente liegt in ihrer einfachen und schnellen Durchführung, die dem Generalsekretär eine unabhängige Rolle bei der Prävention von Konflikten zubilligt, da er zu ihrer Implementierung nicht der Erlaubnis des Sicherheitsrates bedarf.³²³ Doch die Arbeit des Generalsekretärs spielt sich häufig fernab der Öffentlichkeit im Verborgenen ab, weshalb insbesondere Mittel stiller Diplomatie zu seinem wichtigsten, präventiven Repertoire gehören. Öffentlichkeit kann in manchen Fällen kontraproduktive Auswirkungen haben und den Konflikt zusätzlich akzelerieren, insbesondere wenn diffizile Souveränitätsfragen betroffen sind.

„Quite apart from sovereignty-related sensitivities, it is easier for parties to make concessions when it is not publicly known that they are being urged to do so by the Secretary-General of the United Nations who can guarantee little or nothing in return.“³²⁴

Resümierend kann konstatiert werden, dass die UNO zwar über unterschiedliche präventive Instrumente verfügt, die auf eine frühzeitige Erkennung und Bearbeitung von Konflikten zielen, dass sich jedoch interne Gewaltpotentiale mit diesen Methoden leider nach wie vor viel zu selten frühzeitig entschärfen oder eindämmen lassen. Auch wenn Resolutionen neueren Datums Präzedenzfällen gleichen und internationales Völkerrecht zunehmend ein aufgeklärtes, an die Befolgung bestimmter internationaler Normen und Werte gebundenes Souveränitätsverständnis postuliert, müssen zumeist Operationen auf staatlichen Territorien durch die jeweiligen Regierungen bewilligt werden (trotz des seit 1983 andauernden Kampfes

³²³ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflection to the Role of the UN*, a.a.O., S. 200; **Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer*, a.a.O., S. 234f.; **Dwan**, Renata, *Armed Conflict Prevention, Management and Resolution*, in: SIPRI Yearbook 2000, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2000, S. 77-156, hier: S. 79.

zwischen der Zentralregierung und den „Tamilischen Tigern“ in Sri Lanka bleibt die UNO vom Ort des Geschehens ausgeschlossen). Geschwächt werden die präventiven Potentiale der UNO ferner durch ihre Abhängigkeit von den Interessen führender Mitglieder, die sich bei der Beschlussfassung oft von geopolitischen, strategischen und ökonomischen Erwägungen leiten lassen. Kann sich die internationale Gemeinschaft dann schlussendlich doch noch auf eine bestimmte Strategie einigen, ist es für Prävention oft bereits zu spät.

2.4.2.2. Regionale und subregionale Organisationen

Aufgrund einer massiven Überarbeitung der UNO nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde eine stärkere Verpflichtung regionaler Präventions- und Konfliktbearbeitungskapazitäten gefordert. Bereits Kapitel VIII der UN-Charta bezeichnet Regionalorganisationen als Hilfsinstrumente des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen. Die besondere Verantwortung von Regionalorganisationen wird damit begründet, dass diese durch ihre geographische Nähe und ihre profunde Kenntnis der regionalen, kulturellen, sozio-ökonomischen und politischen Strukturen Gefahren schneller erkennen und lösen können. Zu den regionalen Einrichtungen im Sinne von Artikel 52 Kapitel VIII zählen die „Afrikanische Union“ (AU)³²⁵, die „Organisation Amerikanischer Staaten“ (OAS), die „Arabische Liga“ und seit 1992 die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE). Obwohl keine regionalen Abmachungen im Sinne der UN-Charta, tragen auch subregionale Organisationen wie die „Europäische Union“ (EU), die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS), die „Association of Southeast Asian Nations“ (ASEAN) und das „ASEAN Regional Forum“ (ARF) besondere sicherheitspolitische Verantwortung.

Trotz ihrer einmaligen Prädestiniertheit, bei regionalen Streitigkeiten schlichtend einzugreifen, tun sich Regionalorganisationen mit der Prävention und Bearbeitung von Konflikten schwer. Die Gründe hierfür liegen am mangelnden Handlungswillen und im fehlenden institutionellen Überbau. Frühzeitiges, kooperatives Engagement wird so verhindert und eine an Partikularinteressen einzelner Staaten ausgerichtete Politik begünstigt. Zusätzlich werden präventive Kapazitäten durch einen Mangel an grundlegenden finanziellen, logistischen, militärischen und personellen Ressourcen geschwächt, was dazu führt, dass

³²⁴ **Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflection to the Role of the UN*, a.a.O., S. 200f.

³²⁵ Die Afrikanische Union (AU) ging am 9. Juli 2002 aus der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) hervor. Ihr gehören 53 Mitgliedsstaaten an: alle afrikanischen Länder ausser Marokko. Die AU, die zukünftig effizienter sein soll als ihre Vorgängerin, orientiert sich im Aufbau am europäischen Modell. Vorgesehen ist die Gründung eines gesamtafrikanischen Parlamentes, eines Rates und eines Sekretariats. Auch die Gründung eines Friedens- und Sicherheitsrates mit Interventionsrecht wurde beschlossen. Da es sich bei der AU um eine sehr junge Organisation handelt, die sich in der politischen Realität noch nicht hinreichend behaupten konnte, wird in

Forderungen nicht durch die potentielle Androhung von Zwangsmitteln Nachdruck verliehen werden kann.³²⁶ Diese Problematik offenbart sich deutlich am Beispiel der Arabischen Liga. Auch die 2002 aufgelöste OAU hatte mit vergleichbaren Problem zu kämpfen. Obwohl zahlreiche Krisen und schwelende Konflikte schnelles und entschlossenes Handeln erforderten, waren die Organisationen durch politische Unstimmigkeiten und fehlende Ressourcen nur bedingt handlungsfähig. Bis 1990 beschränkte sich die OAU-Charta in ihrem Regelwerk einzig auf die Vermittlung zwischenstaatlicher Konflikte, wobei kurative Ansätze im Vordergrund standen. Interne Probleme wurden aus ihrem Zuständigkeitsbereich gänzlich ausgeklammert. Es verwundert nicht, dass aufgrund dieser strukturellen Mängel die ersten 1981 und 1982 im Rahmen der OAU unternommenen *Peacekeeping*-Einsätze im Tschad zum Scheitern verurteilt waren.³²⁷ Erst mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zeichneten sich Veränderungen ab, in deren Folge die Verhinderung und Befriedung interner Konflikte zunehmend ins Zentrum rückte. Die Anfang 1990 initiierte Modifikation der OAU-Charta schuf einen neuen Mechanismus zur Prävention und Resolution von Konflikten (*Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*: MCPMR) und revidierte die alte Doktrin der Nichtintervention in interne Angelegenheiten. Seit der Revision der Charta während des Gipfels in Kairo im Jahre 1993 durfte die OAU im Bedarfsfall Wahlmonitoring- und *Fact-Finding*-Missionen entsenden und Truppen in Krisenregionen stationieren: Im Falle systematischer Menschenrechtsverletzungen oder bei Staatsversagen wurde die Einmischung in interne Angelegenheit explizit genehmigt (unter dem Eindruck dieser Neuentwicklung wurde eine OAU-Beobachtungsmission nach Ruanda entsandt, um einen Waffenstillstand zwischen den verfeindeten Ethnien der Hutu und Tutsi zu erwirken).³²⁸ Auch die Rolle des OAU-Generalsekretärs wurde durch die Revision der Charta ausgebaut. Nach dem Vorbild des UN-Generalsekretärs gestand man ihm das Recht zu, Mediations- und *Fact-Finding*-Missionen einzuleiten und spezielle Abgesandte in Krisengebiete zu entsenden. Diese Entwicklung war bemerkenswert, vergegenwärtigt man sich, dass bei der Gründung der OAU (1963) genau diese Prärogativen verhindert werden sollten. Die Reformen ermöglichten ein intensives Engagement von Salim Ahmed Salim, der zwischen 1989 und 2002 als

der vorliegenden Arbeit bei der Analyse der Effektivität afrikanischer Regionalorganisationen überwiegend auf die OAU Bezug genommen.

³²⁶ Vgl. **Dehdashti**, Rexane, a.a.O., S. 14f.; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 177f.

³²⁷ Vgl. **Gurr**, Ted Robert/**Harff**, Barbara, *Ethnic Conflict and the Changing World Order*, a.a.O., S. 12.

³²⁸ Vgl. **Salim**, Salim Ahmed, *Localizing Outbreaks*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 263-72, hier: S. 267; **Walraven**, Klaas van, *Inter-governmental Organizations and Preventing Conflicts: Political Practice since the End of the Cold War*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 19-44, hier: S. 39ff.

Generalsekretär fungierte, u.a. im Kongo, in Gabun, Somalia, Burundi, Kamerun, Nigeria und in Lesotho.³²⁹

Angeichts der immensen Anzahl interner und zwischenstaatlicher Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent ist es allerdings fraglich, ob die innerhalb der AU/OAU-Charta verankerten Normen und Werte von den Mitgliedsstaaten soweit internalisiert wurden, dass die AU als normativer Rahmen für präventive Konfliktbearbeitung fungieren kann. Zwar kann der AU (wie auch schon der OAU) durchaus die Qualität eines internationalen Regimes attestiert werden, doch die Erwartungen an eine voll funktionsfähige IGO à la OSZE erfüllt sie noch nicht. Nach wie vor scheinen nationale Interessen die Politik der Organisation zu dominieren, wodurch ihr Profil als eigenständiger Akteur wenig ausgeprägt ist. Die prekäre finanzielle Situation verschärft die Nöte zusätzlich. Walraven konstatierte in Bezug auf die OAU:

“Despite the OAU’s lip-service to conflict prevention and its modest efforts to contribute to peaceful change in member states, the organization is usually overtaken by events of violence: with its meagre resources and limited staffing available for conflict monitoring it can only respond, though admittedly more swiftly than in the past, to conflicts that have already erupted into violence.”³³⁰

Auch wenn sich die OAU in den letzten Jahren vor ihrer Auflösung qualitativ weiterentwickelte, hatte sie im Vergleich zu anderen IGOs eher den Charakter eines gesamtafrikanischen Diskussionsforums und die Strukturen einer locker institutionalisierten Konferenz.³³¹ Bleibt zu hoffen, dass sich die AU zukünftig zu einer stärkeren Regionalorganisation entwickelt und zu einer echten Vertreterin der afrikanischen Bürger wird. Allerdings ist aufgrund der jüngsten Ereignisse auf dem afrikanischen Kontinent hierbei Skepsis angebracht.

Auch innerhalb der OAS existieren kaum institutionalisierte Instrumente, die sich zur präventiven Anwendung eignen würden. Zwar fordert der sogenannte „Santiago-Mechanismus“ die Verteidigung demokratischer Werte und eine sofortige Suspendierung derjenigen Mitgliedsstaaten, in denen Putsche stattfinden, doch die politische Realität gestaltet sich ambivalenter. Weder in Peru (Fujimori) noch in Haiti (Cédras) wurde eine harte Position, die auf einer Wiederherstellung des Status quo ante insistiert hätte, konsequent durchgesetzt: In Peru gab sich die OAS mit fingierten Wahlergebnissen zufrieden; in Haiti

³²⁹ Vgl. **Khadiagala**, Gilbert M., *Prospects for a Division of Labour: African Regional Organizations in Conflict Prevention*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), a.a.O., S. 131-148, hier: S. 134.

³³⁰ **Walraven**, Klaas van, a.a.O., S. 26.

³³¹ Vgl. **Wellershoff**, Dieter, *Mit Sicherheit: Neue Sicherheitskonzepte zwischen gestern und morgen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999, S. 198.

widersetzte sie sich, das Problem dem UN-Sicherheitsrat zu übertragen.³³² Die präventiven Kapazitäten der OAS werden zusätzlich dadurch geschwächt, dass sich der Santiago-Mechanismus in erster Linie mit Staatsstreichen beschäftigt und anderen internen Konfliktpotentialen wenig Aufmerksamkeit beimisst.

Einzig die OSZE, die im nächsten Schritt skizziert wird, scheint auf die Übernahme präventiver Funktionen vorbereitet zu sein.

2.4.2.2.1. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Ein zentraler Bestandteil der europäischen Sicherheitsarchitektur ist die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“. Als einzige europäische Institution vereinigt die OSZE alle europäischen Staaten, Kanada und die USA unter einem institutionellen Dach und verpflichtet sie zur Achtung und Wahrung demokratischer Werte.

Bei der OSZE handelt es sich um eine auf kooperativen Normen basierende, regionale Sicherheitsorganisation, die Elemente struktureller und prozessorientierter Prävention kombiniert und sie um Ansätze stiller Diplomatie ergänzt. Die OSZE ist die einzige, seit ihren Anfängen gesamteuropäisch angelegte Sicherheitsorganisation, die auf dem Konzept kooperativer Sicherheit basiert. Im Kern ist die OSZE der Idee verpflichtet, dass Konflikte durch Förderung der Kooperation verhindert werden können. Zu ihren zentralen Themen gehören Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen, präventive Diplomatie, VSBM, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsproblematik, Wahlbeobachtung in Umbruchgesellschaften sowie ökonomische Entwicklung, soziale Gerechtigkeit und ökologische Sicherheit.

Die OSZE wurde 1972 als „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) erstmalig einberufen. Zu den Gründungsmitgliedern zählten 35 Staaten, von denen sechzehn der NATO angehörten, sieben dem Warschauer Pakt und die restlichen zwölf dem Lager neutraler/nichtpaktgebundener Staaten. Der KSZE kam durch die Schaffung gegenseitigen Vertrauens auf der Basis institutionalisierter Kooperation eine grosse Bedeutung bei der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes zu. Aufgrund mangelnder Institutionalisierung glich die KSZE damals jedoch eher einem internationalen Regime als

³³² Vgl. Walraven, Klaas van, a.a.O., S. 25f.

einer internationalen Organisation.³³³ Der Institutionalisierungsprozess setzte erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ein. Ihn markierten die Gipfel von Paris (1990) und Helsinki (1992). In Paris erklärten die Teilnehmerstaaten die ideologische Teilung Europas für überwunden und betonten die Wichtigkeit der Achtung grundlegender Menschen- und Minderheitenrechte als Voraussetzung eines friedlichen Zusammenlebens. Zu diesem Zweck wurden im Rahmen der KSZE neue Instrumente geschaffen, die auf eine frühzeitige, präventive Erkennung von ethnopolitischen Konflikten zielten, um ihrer militärischen Austragung vorzubeugen. In normativer Hinsicht lag die Bedeutung der Paris-Charta darin, dass sich die KSZE-Staaten mit diesem Dokument als Wertegemeinschaft begriffen und sich der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft verpflichteten. Im Geiste des einsetzenden Institutionalisierungsprozesses beschlossen die Teilnehmer ferner, der Konferenz dauerhafte Organisationsstrukturen zu geben. Bis dahin wurde in der KSZE bewusst die Gründung permanenter Gremien vermieden. Man zog es vor, sich als eine Serie von Folgekonferenzen und Expertentreffen zu begreifen.³³⁴ Damit zollte die KSZE ihrem Gründungsdokument, der Helsinki-Schlussakte von 1975, Rechnung, in der ein aktiver Meinungsaustauschprozess bewusst in den Vordergrund gestellt wurde.

„[Die Teilnehmerstaaten] [e]rklären ferner ihre Entschlossenheit, den durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozeß fortzusetzen:

a) indem sie einen vertieften Meinungsaustausch vornehmen, sowohl über die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben als auch, im Zusammenhang mit den von ihr behandelten Fragen, über die Vertiefung ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft.“³³⁵

Während des Folgetreffens in Helsinki (1992) erfolgte die Erklärung als „regionale Abmachung“ der UNO im Sinne von Kapitel VIII, wodurch sich die KSZE zu einem wichtigen Nexus zwischen der europäischen und der globalen Sicherheit entwickelte. Diese Massnahme eröffnete der KSZE erstmalig die Möglichkeit der Entsendung von *Peacekeeping*-Missionen in Krisengebiete. Um ihre präventiven und kurativen Kapazitäten zu verbessern, sah das Schlussdokument eine stärkere Kooperation mit NGOs vor.³³⁶ Auf diesem Weg zollte die OSZE dem wachsenden Einfluss nichtstaatlicher Akteure Rechnung. Zu den

³³³ Nach Krasner handelt es sich bei Regimen um „[...] sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.“ Vgl. **Krasner**, Stephen David, *International Regimes*, London 1983, S. 3.

³³⁴ Vgl. **Haselhuber**, Jakob, *Internationale Friedenssicherung und Entwicklung des Interventionsrechts durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, in: **Reiter**, Erich (Hrsg.), Massnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz; Wien; Köln 1998, S. 215-223, hier: S. 216; **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 84ff.

³³⁵ *Schlussakte von Helsinki*, Folgen der Konferenz, Abschnitt 2a, <http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/summits/helfa75g.htm>.

³³⁶ Vgl. **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 84; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 204f.; *Eine Einführung über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, OSZE-Vademecum 8/96, <http://spn.ethz.ch/static/>

weiteren Neuerungen des Gipfels gehörte die Zugrundelegung eines umfassenden Sicherheitskonzeptes (*comprehensive concept of security*), zu dessen zentralen Pfeilern Menschenrechte und Demokratie zählten. Im Bemühen der KSZE um die Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes zwischen Vancouver und Wladiwostok wurde die Stärkung und der Ausbau der Instrumente präventiver Diplomatie und die Gründung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes beschlossen.³³⁷ Die im Sicherheitskonzept betonte Forderung nach einem Ausbau demokratischer Institutionen basierte auf der Annahme der Friedfertigkeit demokratischer Systeme (vgl. Kapitel 3.4.). Im Rahmen des Folgetreffens von Bukarest im Jahre 1994 erfolgte als Zeichen des bereits 1990 eingesetzten Institutionalisierungsprozesses die Umbenennung in „Organisation für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“. Konfliktverhütung und Prävention wurden zu den Hauptzielen der neuen OSZE erklärt.³³⁸

Im Zuge dieses Institutionalisierungsprozesses kam es zur Gründung neuer Instrumente präventiver Diplomatie. Die wichtigsten unter ihnen sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Hierbei handelt es sich um den Hochkommissar für Nationale Minderheiten, die Langzeitmissionen, das Konfliktverhütungszentrum und den sogenannten „Moskauer-Mechanismus“.

2.4.2.2.1.1. Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HCNM)

Dem Hochkommissar für Nationale Minderheiten (*High Commissioner on National Minorities*: HCNM³³⁹) kommt in der OSZE eine zentrale, präventive Funktion zu. Die Schaffung seines Amtes wurde auf dem Gipfel von Helsinki im Jahre 1992 beschlossen. Max van der Stoep wurde mit dem Amt betraut. Seine Nachfolge übernahm im Juli 2001 Rolf Ekéus. Mit der Berufung eines HCNM reagierte die KSZE auf das Fehlen von geschulten Ombudsmännern, die vorab einer militärischen Austragung von Konflikten vermittelnd eingreifen können. Die vorrangige Aufgabe des HCNM liegt im Bereich der Frühwarnung und der Konfliktverhütung. Der HCNM soll inter-ethnische Spannungen erkennen und bei ihrer Eindämmung mitwirken. Im Zentrum stehen vor allem kooperative Herangehensweisen.

osce/osce_vad.htm, S. 10.

³³⁷ Vgl. **Schlotter**, Peter, *Zivilisierungsprojekt Europa? Mechanismen friedlicher Konfliktbearbeitung im Rahmen der KSZE/OSZE*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 152-170, hier: S. 153; **Wollefs**, Elisabeth, *OSZE-Minderheitenpolitik und Konfliktbearbeitung*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, a.a.O., S. 96-103, hier: S. 96f.; **Haselhuber**, Jakob, a.a.O., S. 215f.

³³⁸ Vgl., *Eine Einführung über die OSZE*, a.a.O., S. 4.

³³⁹ Im Englischen heisst es bewusst *High Commissioner on* nicht *for* National Minorities. Damit wird die Neutralität des Hochkommissars unterstrichen. Bei Streitigkeiten tritt er als Vermittler zwischen Minderheiten und ihren Regierungen auf und nicht als Anwalt von Minderheiten.

Auf diesem Weg sollen sowohl die Sorgen und Interessen aller Konfliktparteien ausreichend Berücksichtigung finden als auch eine positive Beziehung zwischen den Konfliktparteien aufgebaut werden.³⁴⁰ Zahlreiche interne Konfliktpotentiale sind im Bereich von Wertekonflikten anzusiedeln, weshalb ihre friedliche Lösung konziliante Beziehungen zwischen den Konfliktparteien voraussetzt und eine strikte Trennung zwischen der Sach- und der Beziehungsebene erfordert. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Titularnationen und den im Land lebenden Minderheiten durch direkte Kontakte, Dialog und Zusammenarbeit gehören zu den wichtigsten Aufgaben des HCNM. Diese Massnahmen sollen den Aufbau von Vertrauen zwischen den Kontrahenten fördern und auf diesem Weg friedliche Konfliktresolution erlauben. Sein hauptsächliches Werkzeug bei der Erfüllung dieser Aufgaben liegt in der Verfassung von Empfehlungen zur Entspannung und Beilegung von Konflikten. Diese Empfehlungen werden direkt an die Konfliktparteien gesandt. Die Position des HCNM wird dadurch gestärkt, dass im Helsinki-Dokument die Mitgliedsstaaten zur Mitarbeit verpflichtet werden und der HCNM ohne besondere Genehmigung zu jeder Zeit an jeden Ort reisen darf.³⁴¹ Charakteristisch für sein Vorgehen ist, dass es, wie auch im Falle des UN-Generalsekretärs, überwiegend in der Form stiller Diplomatie stattfindet. Max van der Stoel konstatiert diesbezüglich:

„In my opinion „quiet diplomacy“ is very useful. I have learnt from experience that when you make premature statements on a developing crisis, the parties then also tend to make their views public and this results in the position of both sides becoming more rigid. This is counter-productive to reducing conflict. That's why, in general, I have preferred confidential talks.“³⁴²

In besonders brisanten Situationen ist der HCNM zur Aussprache einer formellen Frühwarnung an den Ständigen Rat der OSZE berechtigt. Der wöchentlich tagende Rat muss in diesem Fall das Problem in seine Agenda aufnehmen und behandeln. Van der Stoel betont jedoch, dass ein Zurückgreifen auf dieses Instrument problematisch wird, wenn der öffentlichen Frühwarnung keine Handlung folgt und das Instrument so seiner „Zähne“ beraubt wird.³⁴³ Einschränkungen erfährt die Arbeit des HCNM durch knappe Ressourcen und das Fehlen eines institutionalisierten Frühwarnsystems, das auf einer systematischen Informationssammlung und Auswertung basiert. Die vom HCNM ausgesprochene Frühwarnung fusst in vielen Fällen auf seinen persönlichen Erfahrungen und kann sich daher subjektiven Einflüssen nicht entziehen.

³⁴⁰ Vgl. **Vasilev**, Stefan, *The HCNM approach to Conflict Prevention*, in: Helsinki Monitor, Vol. 10, No. 3, 1999, S. 45-58, hier: S. 53; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 197ff.

³⁴¹ Vgl. <http://www.osce.org/hcnm/>; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 115; **Walraven**, Klaas van, a.a.O., S. 21; **Haselhuber**, Jakob, a.a.O., S. 217f.; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 200f.

³⁴² **Homan**, Cees, *Interview with Max van der Stoel, former High Commissioner on National Minorities*, in: Helsinki Monitor, Vol 13, No. 1, 2002, S. 3-10, hier: S. 3.

³⁴³ Ebd., S. 5f.

„The HCNM „weighs“ the collected information against the background of its correctness and content, i.e. whether it really contains indicators of conflict potential. The HCNM mandate does not prescribe the conditions for his involvement. Neither does there exist a complete list of signs which indicate the development of a pre-conflict situation, applicable to all cases.“³⁴⁴

Das eingeschränkte Handlungsspektrum des Kommissars ist das Ergebnis eines Balanceaktes zwischen traditionellen KSZE-Werten (z.B. Souveränität, Nichteinmischung) und einer post-bipolaren Einsicht in die Notwendigkeit eines umfassenden Minderheiten- und Menschenrechtsschutzes, dem sich die KSZE bereits in der Paris-Charta 1990 verschrieb. Leider mangelt es in der OSZE an einer eindeutigen Definition des Terminus „nationale Minderheiten“, wodurch die Mitgliedsstaaten diesen Terminus den eigenen Bedürfnissen entsprechend definieren können. Aufgrund dieser Definitionslücke verneint z.B. Frankreich vehement die Existenz nationaler Minderheiten. Deutschland hingegen erkennt lediglich die Sorben und die Dänen als Minderheiten an, den Sinti und Roma wird eine solche Anerkennung verweigert. Auch die Türkei negiert das Recht der Kurden auf eigene nationale Identität.³⁴⁵ Zu kritisieren ist ferner, dass die Vermittlungsfunktion des HCNM ausdrücklich auf die zwischenstaatliche Dimension eingeeignet ist, wodurch zwangsläufig die Wirksamkeit des Frühwarnmechanismus eingeschränkt wird. Auch untersagt das Mandat jegliche Kontaktaufnahme des HCNM mit Personen und Organisationen, die Gewalt anwenden oder billigen, wodurch die Konflikte im Baskenland, in Nordirland und der Osttürkei von seiner Vermittlung ausgeschlossen bleiben.³⁴⁶

2.4.2.2.1.2. Langzeitmissionen (LZM)

Auch die ebenfalls während des Helsinki-Gipfels errichteten Langzeitmissionen streben eine frühzeitige Beseitigung von Konfliktpotentialen an. Sie begreifen sich als längere Präsenz der OSZE in einem Land. Im Unterschied zum HCNM können Langzeitmissionen nur auf Einladung des betroffenen Landes implementiert werden. Je nach Mandat kann die Mission zivile und militärische Funktionen erfüllen. Im Einklang mit den Statuten der OSZE ist die Anwendung von Zwangsmassnahmen ausgeschlossen.³⁴⁷ Im Durchschnitt sind nicht mehr als zehn Mitarbeiter an den Missionen beteiligt. Ihr Aufgabenbereich umfasst folgende Funktionen: Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, Berichterstattung, Beratung, Vermittlung, Suche nach politischen Lösungen für Minderheitenkonflikte, Begleitung von Transitionsprozessen und Beobachtung der Menschenrechtssituation. In der Regel setzten sich

³⁴⁴ Vgl. **Vasilev**, Stefan, a.a.O., S. 52.

³⁴⁵ Vgl. **Wollefs**, Elisabeth, a.a.O., S. 98f.

³⁴⁶ Vgl. **Heintze**, Hans-Joachim, *Die UN-Menschenrechtserklärung und der Ausbau des präventiven Menschenrechtsschutzes*, in: Friedensbericht 1999, a.a.O., S. 257-275, hier: S. 274; **Wollefs**, Elisabeth, a.a.O., S. 98f.

die Missionen aus Mitgliedern unterschiedlicher Berufsgruppen zusammen (z.B. Rechts- und Wirtschaftsexperten, Diplomaten, Militärs etc.) die über gute Regional-, Fach- und Sprachkenntnisse verfügen. Der Missionsleiter verfasst Lageberichte, die den Ständigen Rat in Wien und die OSZE-Teilnehmerstaaten über die einzelnen Langzeitmissionen informieren.³⁴⁸ Die Stärke der Langzeitmissionen liegt in der Prävention und Vermittlung. In der politischen Praxis sind die Experten der LZM in erster Linie beratend tätig und unterstützen die betroffenen Regierungen in Fragen der Menschen- und Minderheitenrechte sowie in anderen Verfassungsangelegenheiten. Als Schwäche erweist sich einmal mehr die schwache Finanzbasis der Missionen und die hohe Fluktuation des Personals. Bis heute wurden 12 Langzeitmissionen durchgeführt, von denen vier bereits abgeschlossen sind.³⁴⁹

2.4.2.2.1.3. Wiener Konfliktverhütungszentrum

Präventive Aufgaben erfüllt darüber hinaus das Konfliktverhütungszentrum in Wien. Seine Gründung wurde 1990 im Zusatzdokument zur Charta von Paris beschlossen. Das Konfliktverhütungszentrum unterstützt die Implementierung und Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM), indem es die organisatorischen Voraussetzungen für kurzfristige Konsultationen über ungewöhnliche militärische Aktivitäten schafft, die zwischenstaatliche Kommunikation erleichtert und einen jährlichen Austausch militärischer Informationen pflegt. Auch die Entsendung von Erkundungs- und Berichterstattungsmissionen in Krisenregionen und die Koordination friedenserhaltender Operationen der OSZE fällt in seinen Zuständigkeitsbereich.³⁵⁰

2.4.2.2.1.4. Moskauer-Mechanismus

Auch der Moskauer-Mechanismus, der sich Menschenrechten, Grundfreiheiten, Demokratisierungsstrategien und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit widmet, entstand im Zuge des Institutionalisierungsprozesses. Zu seinen zentralen Instrumenten gehören Beratungsverfahren und die Entsendung von Experten- bzw. Berichterstattungsmissionen.

³⁴⁷ Vgl. **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 102f.; *Eine Einführung über die OSZE*, a.a.O., S. 13ff.

³⁴⁸ Vgl. **Wollefs**, Elisabeth, a.a.O., S. 99f.; **Walraven**, Klaas van, a.a.O., S. 34f.

³⁴⁹ Bis zum heutigen Tag (Stand November 2002) werden folgende Langzeitmissionen unterhalten: Skopje (seit 1992), Georgien (seit 1992), Moldawien (seit 1993), Tadjikistan (seit 1993), Bosnien-Herzegowina (seit 1995), Kroatien (seit 1996), Kosovo (seit 1999) und die Union Serbien-Montenegro, welche Ende Februar 2003 aus der Bundesrepublik Jugoslawien hervorging (seit 2001). Abgeschlossen wurden die Missionen in Estland (1992-2001), Lettland (1993-2001), im Kosovo, Sordak und in der Vojvodina (1992-1993) und in der Ukraine (1994-1999). Vgl. hierzu: *Mission Survey*, www.ocse.org/publications/survey.

³⁵⁰ Vgl. **Schlotter**, Peter, a.a.O., S. 159; **Vetschera**, Heinz, *Cooperative Security in the OSCE Framework - Confidence-Building Measures, Emergency Mechanism and Conflict Prevention*, in: **Reiter**, Erich (Hrsg.), Europas Sicherheitspolitik im globalen Rahmen, Frankfurt am Main 1997, S. 187-265, hier: S. 207; **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 93f.

Das Beratungsverfahren wird initiiert, wenn ein Mitglied der OSZE vermutet, dass ein anderes Mitglied fundamentale Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger verletzt und diesbezüglich an die Regierung eine offizielle Anfrage stellt. Wird die Anfrage innerhalb einer zehntägigen Frist nicht beantwortet, kann der anfragende Staat den Empfänger der Anfrage zu bilateralen Verhandlungen einladen oder zur weiteren Klärung die OSZE-Gremien einschalten.³⁵¹

Die Expertenkommissionen konzentrieren sich auf die Überprüfung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in OSZE-Mitgliedsstaaten. In der Regel bestehen sie aus drei Personen. Ihre Entsendung kann sowohl der Sammlung von Informationen dienen als auch Vermittlungsfunktionen wahrnehmen. Ähnlich wie im Falle der Langzeitmissionen erfordert die Einreise der Kommissare das Einverständnis des betroffenen Staates. Im Unterschied zu Expertenkommissionen werden im Rahmen von Berichterstattungsmission Empfehlungen an den betroffenen Staat abgegeben. Die Missionsentsendung bedarf mindestens einer der folgenden Voraussetzungen:

“If a participating State (a) has directed an enquiry [...] to another participating State and that State has not established a mission of experts within a period of ten days after the enquiry has been made, or (b) judges that the issue in question has not been resolved as a result of a mission of experts, it may, with the support of at least five other participating States, initiate the establishment of a mission of up to three CSCE rapporteurs. Such a decision will be addressed to the CSCE Institution, which will notify without delay the State concerned as well as all the other participating States.”³⁵²

Die dritte mögliche Voraussetzung ist, dass ein OSZE-Teilnehmerstaat den Verdacht hegt, dass in einem anderen OSZE-Staat die Bestimmungen über Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit grob missachtet werden.³⁵³ Doch die sicherlich herausragendste Errungenschaft des „Moskauer Treffens über die menschliche Dimension“ liegt in der Erklärung, dass die im Abkommen verankerten Verpflichtungen nicht ausschliesslich als innere Angelegenheiten der einzelnen Staaten betrachtet werden, sondern ein gemeinsames Anliegen darstellen. Diese Aussage ist ein Meilenstein in der Geschichte der Menschenrechte innerhalb der OSZE, da sich die Teilnehmerstaaten von nun an bei Verfehlungen und Verstössen nicht auf ihre Immunität als Souveräne berufen können. Die Schwäche des Konzeptes liegt jedoch darin, dass Abweichungen von den Normen nicht durch Zwangsmassnahmen erwirkt werden können.³⁵⁴

³⁵¹ Vgl. **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 192.

³⁵² Vgl. **Moskauer Dokument**, *Document on the Moscow Meeting on the Human Dimension on the OSCE*, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/mosc91e.htm>, Paragraph 9.

³⁵³ Ebd., Paragraph 12.

³⁵⁴ Vgl. *Eine Einführung über die OSZE*, a.a.O., S. 20.

2.4.2.2.1.5. Bilanz

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes im Zuge des Institutionalisierungsprozesses ihr Profil schärfen und in präventiver Hinsicht weiterentwickeln konnte. Die Institutionalisierung erhöhte die Effektivität der Zusammenarbeit, indem sie die OSZE von einem reinen Verhandlungsforum zu einer paneuropäischen Wertegemeinschaft mit gemeinsamen Durchsetzungsmechanismen und handlungsfähigen Institutionen wandelte. An die Schaffung neuer Instrumente, die Erklärung als regionale Abmachung und die Umbenennung war die Hoffnung gebunden, dass von der OSZE auch zukünftig wichtige Impulse zur Prävention und zur friedlichen Beilegung interner und zwischenstaatlicher Konflikte ausgehen würden. Die Erklärung der Bestimmungen über die menschliche Dimension zur Allgemeinangelegenheit aller Mitglieder implizierte eine leichte Modifizierung des Souveränitätsverständnisses, die einer weiträumigen Durchsetzung präventiver Strategien Vorschub leistet.

Trotz der fortschreitenden Institutionalisierung hat die OSZE ihren ursprünglichen Charakter nicht verändert. Nach wie vor versteht sie sich als eine Abfolge von Staatenkonferenzen, in der alle Staaten gleichberechtigt sind und Entscheidungen in der Regel im Konsensprinzip getroffen werden.³⁵⁵ Der markante Bedeutungsanstieg der OSZE und die Erweiterung ihres Handlungsradius im Zuge der zunehmenden Institutionalisierung manifestieren sich deutlich an der Höhe des jährlichen Budgets: 1993 betrug dieses lediglich 12 Millionen Euro, stieg 2000 auf 208 Millionen an und pendelte sich 2002 bei 187.3 Millionen Euro ein.³⁵⁶ Bezüglich der Themen kann eine Konzentration auf Menschenrechte und Minderheitenprobleme attestiert werden. Begründet in den gemeinsamen Normen und Werten der Gemeinschaft, geht die OSZE davon aus, dass Staaten, die die Grundrechte der eigenen Bürger verletzen, auch auf der internationalen Ebene keine zuverlässigen Partner sind. Die wichtigsten innovativen Präventivinstrumente sind der HCNM und die Langzeitmissionen. Auch dem Stabilitätspakt, der in Kapitel 1.1.3. beschrieben wurde, kommt eine starke präventive Funktion zu.

Alles in allem verfügt die OSZE über genügend Instrumente, um vorab einer Krise vermittelnd einzugreifen. Leider fehlen der OSZE, eine Organisation kooperativer Sicherheit, Sanktionsmechanismen, um eine Implementierung notfalls auch zu erzwingen oder, um nach

³⁵⁵ Einzige Abweichung hiervon ist das sogenannte „Konsens-Minus-Eins-Prinzip“, bei dem der betroffene Staat, über den entschieden wird, von der Abstimmung ausgeschlossen wird.

³⁵⁶ Vgl. www.osze.org/general/budget/.

dem Ausbruch bewaffneter Konflikte Druck auf die Konfliktparteien auszuüben.³⁵⁷ Durch das Fehlen dieser Mechanismen ist die OSZE wenig geeignet, um bei bereits virulenten Konflikten vermittelnd einzugreifen. Auch ist ihre Einmischung von der Erlaubnis aller Konfliktparteien abhängig. Die Analyse des Engagements der OSZE in der ehemaligen UdSSR (z.B. Tadjikistan, Nagorno-Karabach, Georgien, Estland und Lettland) verdeutlicht, dass die OSZE am effektivsten in Kooperation mit anderen Akteuren ist. Die Konfliktvermittlung in Estland und Lettland wäre ohne ein gleichzeitiges Engagement der UNO, der Regionalmacht Russland und diverser NGOs mit Sicherheit anders verlaufen. Die Stärken der OSZE liegen in präventiver, ziviler Einmischung, die während des Ost-West-Konfliktes erprobt wurde und als „*normative Kraft des Dialoges*“ treffend beschrieben werden kann.³⁵⁸ Auf dem Gebiet der Konfliktprävention und -vermittlung ist nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes eine geographische Konzentration auf den früheren „Osten“ erkennbar. Interethnische Konflikte des „Westens“ stehen nicht auf der Agenda (z.B. Nordirland, Baskenland). Das schadet dem Ansehen der OSZE als einer neutralen Vermittlerin. Die Langzeitmissionen werden erst dann ihre Legitimität beweisen können, wenn ihr Einsatz auch in westlichen Staaten möglich wird. Eine weitere Schwäche resultiert aus der Ressourcenabhängigkeit. Ähnlich der UNO verfügt auch die OSZE über keine eigene zivile und militärische Infrastruktur und ist auf ihre Mitglieder oder die Kooperation mit anderen Organisationen angewiesen (z.B. EU, NATO).

2.4.2.2.2. Europäische Union (EU)

Neben den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat sich auch zunehmend die Europäische Union präventiven Politiken geöffnet. Durch ihre zahlreichen Kooperations-, Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen, durch den Stabilitätspakt für Südosteuropa, die Hilfsprogramme zur ökonomischen und technischen Unterstützung von Entwicklungs- und Transitionsgesellschaften (z.B. PHARE) und die Begleitung von Demokratisierungsprozessen leistet die Europäische Union seit langem erfolgreiche Arbeit auf den Gebieten der Krisendiplomatie und Friedensförderung. Seit Mitte der 90er Jahre befasst sich die EU auch explizit mit der Gewaltprävention. In diesem Kontext sind das im Jahre 1997 gegründete „*Conflict Prevention Network*“ (CPN, genaue Analyse des CPN erfolgt in Kapitel 3.3.2.) und der Aufbau einer „*Policy Planning and Early Warning*

³⁵⁷ Vgl. **Giersch**, Carsten, *Der Jugoslawienkonflikt als Testfall europäischer Sicherheit*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, 11. Juni 1997, S. 26-38, hier: S. 27f.; **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 72; *Eine Einführung über die OSZE*, a.a.O., S. 9.

³⁵⁸ Vgl. **Schlotter**, Peter, a.a.O., S. 167.

Unit“ (PPEWU) beim Rat der EU, die im Bereich der Prävention tätig werden soll und ihren Sitz in Brüssel hat, zu verankern. Zu den Hauptaufgaben des CPN gehört das Verfassen von Hintergrundberichten und die Information des europäischen Parlaments und der Kommission. Das CPN strebt die Stärkung der Analysekapazitäten der EU an. Auch das PPEWU konzentriert sich auf die Analyse potentieller Konfliktsituationen, um eine frühzeitige Warnung der EU-Gremien zu ermöglichen. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören Frühwarnung und die Formulierung von Handlungsvorschlägen.³⁵⁹

Auch wenn die EU 1997 mit den Verträgen von Amsterdam bewies, dass sie zu einem stärkeren Engagement im Bereich der Prävention bereit ist, spricht die politische Praxis eine andere Sprache. Nach wie vor fällt den 15 EU-Staaten die Formulierung einheitlicher, aussenpolitischer Ziele schwer. Trotz wachsender politischer und wirtschaftlicher Integration geben in strategischen Fragen in den meisten Fällen die Nationalstaaten den Ton an. Diese nationalstaatlich orientierte Politik konnte im ehemaligen Jugoslawien beobachtet werden. Auch im Rahmen einer angedachten gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) werden Nationalstaaten die zentralen Entscheidungszentren bleiben. Es wäre wünschenswert, würde die EU Richtlinie formulieren, die den Mitgliedsstaaten diktieren, wie sie sich in bestimmten Konfliktsituationen zu verhalten haben und welche Massnahmen sie ergreifen sollen. Das würde jedoch voraussetzen, dass die Europäer nationalstaatliche Interessen in den Hintergrund stellen, um gemeinsame Interessenspräferenzen zu bestimmen. Hier liegt auch das eigentliche Problem: Zwar bemüht sich die EU um die Formulierung von gemeinsamen Positionen, kaum jedoch um gemeinsame Ansichten zu Interessen, die für die Generierung politischer Handlungen notwendig sind. So gehört für Frankreich Souveränität und staatliche Autonomie weiterhin zu zentralen Axiomen der Aussen- und Sicherheitspolitik.³⁶⁰ Trotz der Bemühungen um ein koordiniertes, gemeinsames Vorgehen im Rahmen der GASP liegt europäische Politik nach wie vor in den Händen von Nationalregierungen. Unter diesen Voraussetzungen ist kooperatives Vorgehen einzig auf der Basis von *ad-hoc*-Allianzen möglich. Dass sich die GASP-Idee in der Praxis noch nicht voll etabliert hat, bewies das Versagen der Europäer bei der Prävention und Bearbeitung des Jugoslawienkonfliktes, der zwischen 1991-95 auf europäischem Boden tobte: Die Stärken der europäischen Integration liegen nach wie vor im wirtschaftlichen Bereich.

³⁵⁹ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 74; **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina, *Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/2001, S. 14-23, hier: S. 17.

³⁶⁰ Vgl. **Fröhlich**, Stefan, *Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO*, ZEI Discussion Paper, C 19, 1998, S. 6ff.

Ein entschlossenes, aussenpolitisches Auftreten der EU wird ferner dadurch geschwächt, dass die Gemeinschaft über kein effektives militärisches Instrumentarium verfügt, das als ein aktiver Sanktionsmechanismus fungieren könnte. Die Behebung dieser Lücke ist durch die Aufstellung einer „schnellen Eingreiftruppe“ für Ende 2003 geplant. Allerdings ist zweifelhaft, ob es den 15 Mitgliedsstaaten gelingen wird, einstimmig über die Entsendung von Kampftruppen zu entscheiden, solange es in der EU als Ganzes keine Übereinstimmung über die strategischen Ziele der Aussenpolitik gibt.³⁶¹ Positiv ist zu bewerten, dass die erfolglosen Vermittlungsversuche der EU in Ex-Jugoslawien zur Gründung einer „Strategie- und Frühwarneinheit“ während des Amsterdamer Gipfels (1997) geführt haben. Noch scheint sich kein *modus vivendi* eingespielt zu haben, was sich ein Mal mehr an einer sehr nationalistisch geführten Debatte zum 2. Irak-Krieg manifestierte.

Wohl das sicherste Instrument präventiver Diplomatie im Rahmen der EU ist die Osterweiterung. Institutionalistische Ansätze betonen die Sozialisationsfunktion internationaler Organisationen, die sich in Interessens- und Präferenzänderungen manifestiert. Als historische Präzedenzfälle erfolgreicher Internalisierung demokratischer Werte und Normen fungieren Spanien und Portugal. Beide Länder traten der damaligen EG erst nach der Überwindung von Diktaturen bei und entwickelten sich in der Folge zu stabilen Demokratien. Es kann erwartet werden, dass die Aufnahme zehn neuer Kandidaten in die EU im Mai 2004 langfristig stabilisierende und präventive Effekte haben wird.

2.4.2.2.3. Organisation des Nordatlantik-Vertrages (NATO)

Im Unterschied zu den Vereinten Nationen, die dem Gedanken kollektiver Sicherheit verpflichtet sind, handelt es sich bei der Organisation des Nordatlantik-Vertrages (NATO: *North Atlantic Treaty Organization*) um ein System kollektiver Verteidigung. In diesem Sinne dient die NATO primär einer gemeinsamen militärischen Bündnisverteidigung, die sich im gegenseitigen Einstehen der Mitglieder in Krisenzeiten manifestiert. Dieser Grundsatz kommt im Artikel 5 des Vertrages von Washington zum Vorschein.³⁶²

³⁶¹ Vgl. **Giersch**, Carsten, a.a.O., S. 28f.; **msn**, *Europäische Sicherheit ohne Amerika*, in: Neue Zürcher Zeitung, 9./10. Dezember 2000.

³⁶² Artikel 5 der Charta: „*The Parties agree that any armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed forces, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*“ Vgl. *The North Atlantic Treaty*, Online-Version, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>.

Ihrem Wesen nach ist die NATO eine multilaterale, intergouvernementale Organisation, in der die Mitgliedsstaaten keine souveränen Rechte an das Bündnis abgeben. Die NATO ist die wichtigste militärische Institution Europas und gilt als ein zentraler Mechanismus des amerikanischen Engagements auf dem alten Kontinent. Zusammen mit der OSZE und der EU ist sie ein wichtiges Instrument, um der Re-Nationalisierung der europäischen Aussenpolitik entgegenzuwirken.³⁶³

Während des Ost-West-Konfliktes waren die Zielsetzungen der NATO klar definiert und begründeten sich in der Existenz des Warschauer Paktes. Das Ende des Kalten Krieges, der Zerfall der UdSSR und die Selbstauflösung des Warschauer Paktes schufen neue Ausgangsbedingungen und damit einhergehend die Notwendigkeit einer Neudefinition von NATO-Zielsetzungen, wollte das Bündnis den Umbruch politisch überleben. Diese Suche nach neuen Richtlinien führte 1991 während des Gipfeltreffens in Rom zur Veröffentlichung eines „Neuen Strategischen Konzeptes“. In seinen Grundzügen postuliert das Papier, dass Sicherheit unter den neuen Prämissen nicht mehr einzig unter militärischen Gesichtspunkten betrachtet werden könne, woraus die Notwendigkeit erwachse, zunehmend politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Faktoren im NATO-Konzept zu integrieren. Dieses Erkenntnis mündete in einem verstärkten Ausbau des politischen Arms der NATO. Durch Intensivierung des Dialoges und der Kooperation der NATO mit der UNO, OSZE und EU wurde eine Stärkung der Konfliktverhütungs- und Resolutionspotentiale angestrebt. Die Betonung präventiver und kooperativer Elemente fusste auf der Überzeugung, dass Sicherheit künftig nur dann zu gewährleisten sei, wenn alle Akteure am gleichen Strang zögen und Krisen vorab einer militärischen Austragung bewältigt würden.³⁶⁴ In diesem neuen Rahmen ist die 1992 gefällte Entscheidung der NATO zu verankern, an friedenserhaltenden Einsätzen zugunsten der UNO und OSZE auch ausserhalb des Bündnisgebietes teilzunehmen: Im ehemaligen Jugoslawien partizipierte die Allianz seit 1992 an der Durchsetzung von Sanktionen. Seit 1995 regelte sie im Namen des Sicherheitsrates die Umsetzung des Dayton-Abkommens. Die Anwendung militärischer Mittel durch die *Implementations Force* (IFOR) wurde durch den UNO-Sicherheitsrat ausdrücklich legitimiert.³⁶⁵

³⁶³ Vgl. **Varwick**, Johannes/**Woyke**, Wichard, *NATO 2000. Transatlantische Sicherheit im Wandel*, Opladen 1999, S. 59f.

³⁶⁴ Vgl. **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patrick, *Die NATO-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 48, Zürich 1998, S. 17f.; **Varwick**, Johannes/**Woyke**, Wichard, a.a.O., S. 85ff.

³⁶⁵ Vgl. **Pradetto**, August, *Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11, März 1999, S. 26-38, hier: S. 28; **Varwick**, Johannes/**Woyke**, Wichard, a.a.O., S. 55ff.

Die militärische Intervention im Kosovo im Jahre 1999, mit der die NATO eigenen Aussagen zufolge einer humanitären Katastrophe vorgeifen wollte, eröffnete ein neues Kapitel in der Geschichte der Allianz. Die Aktion erfolgte ohne eine vorausgegangene UNO-Mandatierung und ohne eine im Artikel 5 fixierte Verteidigungsfunktion. Sie suggerierte, dass innerhalb der NATO der Wahrung von Menschen- und Minderheitenrechten die gleiche Achtung zukommt wie der traditionellen Institution staatlicher Souveränität, wodurch diese Politik schärfstens mit der Doktrin der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten kollidierte. Die internationale Kritik am Kosovo-Einsatz subsumiert Rotfeld in drei Punkten:³⁶⁶

1. NATO abandoned its mandate and definition of itself as a strictly defensive coalition and insisted on the right to occupy a province of a state with which it was not at war;
2. The Intervention was the unintended consequence of a gross error in political judgement and the people of the Balkans emerged from the war considerably worse off than they had been before;
3. The doctrine of "humanitarian intervention" is incompatible with the notion of a defensive alliance and illegal.

Die NATO verteidigte die Intervention mit humanitären und politischen Argumente, die eine militärische Aktion erforderlich machten. Trotz der Betonung humanitärer Zielsetzungen blieb die Kosovo-Mission aus rechtlicher Perspektive zweifelhaft.

Das Engagement der NATO im Kosovo ist vor dem Hintergrund der Suche nach einer Neupositionierung zu erklären, die in der Proklamation eines neuen strategischen Konzeptes während der Feiern zum 50. Jahrestages der Allianz kulminierte. Dem Konzept liegt ein breiter Sicherheitsansatz zugrunde, der über die bisherige „klassische“ Verteidigungsfähigkeit hinaus neue Bereiche in das Aufgabengebiet der NATO aufnimmt. Diese umfassen neben der Prävention und dem Krisenmanagement auch die Friedenserhaltung und Friedenssicherung ausserhalb des Bündnisgebietes. Auch die Förderung demokratischer und marktwirtschaftlicher Werte wird im Konzept fixiert. Im Vorfeld der Publikation wurde innerhalb der Allianz heftig diskutiert, ob die NATO bei friedenserhaltenden und friedens erzwingenden Operationen, die über eine reine Selbstverteidigung hinausgehen, der Legitimation durch die UNO oder die OSZE bedarf.³⁶⁷ Mit der Intervention im Kosovo wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der deutlich zeigt, dass die NATO nicht gewillt ist, ihre Interessen von einer externen Mandatierung abhängig zu machen.

³⁶⁶ Vgl. **Rotfeld** Adam Daniel, *Europe: The New Transatlantic Agenda*, in: SIPRI Yearbook 2000, Armament, Disarmament and International Security, Oxford 2000, S. 181-228, hier: S. 184.

³⁶⁷ Vgl. **Kamp**, Karl-Heinz, *Das neue Strategische Konzept der NATO*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11, März 1999, S. 19-25, hier: S. 21f.

Im Zuge der Neudefinition der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur formulierte die Allianz bereits im Juni 1991 den Ansatz der sogenannten *interlocking institutions*. Im Kern sah dieser Terminus die Verbindung bereits existierender Organisationen euro-atlantischer Sicherheit vor und sollte Arbeitsteilung und die Schaffung neuer Mechanismen forcieren. Diese Herangehensweise basierte auf der Überzeugung, dass keine Organisation, sei es die NATO selbst, die EU, WEU, OSZE oder die UNO, im Alleingang die Sicherheit garantieren kann.³⁶⁸ Vor diesem Hintergrund ist die Bereitschaft der NATO zu verstehen, der UNO, OSZE und jüngst auch der EU im Bedarfsfall ihre institutionellen und operativen Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Die kursorische Skizzierung des NATO-Sicherheitskonzeptes verdeutlicht, dass die Allianz in der post-bipolaren Zeit Sicherheit als ein Amalgam politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Faktoren wahrnimmt. Das Wissen um neue Gefahren ausserhalb des traditionellen Bündnisgebietes führte zur Aufhebung der geographischen Begrenzung. Damit folgt das Bündnis den amerikanischen Vorgaben, wonach bei der Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen dem Faktor der geographischen Distanz eine schwindende Bedeutung zukommt.³⁶⁹ Chojnacki und Eberwein resümieren in diesem Zusammenhang, dass die NATO aufgrund des zu beobachtenden Funktions- und Formenwandels aus theoretisch-konzeptioneller Perspektive keine herkömmliche Verteidigungsallianz von Bundgenossen gegenüber Dritten mehr darstellt, sondern als Sicherheitsinstitution konzeptualisiert werden kann.³⁷⁰ In eine ähnliche Richtung argumentiert Rauchhaus.

„Although NATO began life as a military alliance, over the course of 40 years, the alliance had evolved into something bigger and better. At minimum, NATO had evolved into a formal organization with broad set of political and security functions.“³⁷¹

In diesem neuen Rahmen kommt institutionalistischen Prinzipien wie der Kommunikation, Kooperation und einer wachsenden Interdependenz bei der Sicherung von Stabilität und Frieden eine wachsende Bedeutung zu. Mit dem gelungenen Formenwandel von einem „blossen“ Verteidigungsbündnis zu einer militärisch-politischen Organisation, die sich um die

³⁶⁸ Die praxeologischen Schwierigkeiten dieses Ansatzes offenbarten sich in ihrer vollen Grösse während des Jugoslawienkonfliktes, der sich insbesondere durch mangelnde Kooperation und aktives Gegeneinanderarbeiten auszeichnete.

³⁶⁹ Vgl. **Pradetto**, August, a.a.O., S. 30; **Kamp**, Karl-Heinz, a.a.O., S. 23; **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patrick, a.a.O., S. 17ff.

³⁷⁰ Vgl. **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 30.

³⁷¹ Vgl. **Rauchhaus**, Robert W., *Marching NATO Eastward: Can International Relation Theory Keep Pace?*, in: Contemporary Security Policy, Volume 21, Number 2, August 2000, S. 3-20, hier: S. 7; **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patrick, a.a.O., S. 3. Zur Rolle der NATO nach der Beendigung des Kalten Krieges vergleiche **Duffield**, John S., *NATO's Function after the Cold War*, in: Political Science Quarterly, Volume 109, Number 5, Winter 1994-95, S. 763-787.

Gewährleistung umfassender Sicherheit bemüht, widersprach die NATO gängiger realistischer Kritik, wonach Militärbündnisse temporäre Erscheinungen seien und folglich ohne die Existenz einer manifesten Bedrohung keine Überlebenschancen hätten. Diese Annahme fusste auf der Existenz einer lediglich negativen Interessensbasis, die einzig aus der Furcht vor anderen Staaten oder Bündnissen resultierte: Ihr Wegfall wäre dem Wegfall der eigenen Existenzberechtigung gleichgekommen und hätte eine Rückkehr zum Systems des Mächtegleichgewichts bedeutet.³⁷²

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass das neue Sicherheitskonzept die NATO zu einem präventiv agierenden Akteur macht, der die Fähigkeit besitzt, in allen Phasen des Konfliktes zu intervenieren. Vor dem Hintergrund einer engen Definition der Prävention (vgl. Kapitel 1.4.1.) werden im nächsten Schritt diejenigen NATO-Instrumente dargestellt, die sich zur präventiven Implementierung eignen. Kurative Instrumente der Friedenserzwingung (z.B. Irak, 1991; Bosnien-Herzegowina, 1995; Kosovo, 1999) sowie Engagement im Bereich der tertiären Prävention (z.B. Operationen „*Essential Harvest*“ und „*Amber Fox*“ in Mazedonien) werden nicht berücksichtigt.

Das Spektrum präventiver NATO-Aktivitäten erstreckt sich von der Absicherung von Wirtschafts- und Waffenembargos (z.B. „*Operation Maritim*“ zur Überwachung von Sanktionen gegen Ex-Jugoslawien) bis hin zur Überwachung von Flugverbotszonen (z.B. Absicherung der Flugverbotszone über Bosnien). Auch bietet die NATO einen sehr guten Rahmen für die Implementierung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (z.B. „Partnerschaft für den Frieden“ und der „Euro-Atlantische Partnerschaftsrat“: aufgrund ihrer zentralen, präventiv ausgerichteten Funktion im neuen NATO-Sicherheitskonzept werden beide näher skizziert).

2.4.2.2.3.1. Partnerschaft für den Frieden

Die Partnerschaft für den Frieden (PfP, *Partnership For Peace*) wurde 1993 vom ehemaligen amerikanischen Aussenminister Les Aspin als Alternative zur NATO-Erweiterung ins Leben gerufen und gilt seitdem als bedeutender Beruhigungsfaktor in den Ländern des ehemaligen Ostblocks. Der PfP gehören 27 Mitgliedsstaaten an.³⁷³ Der heutigen Bedeutung zum Trotz

³⁷² Vgl. Gärtner, Hans, *Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet sich Österreich?*, Laxenburg 1997, S. 63f.; Rauchhaus, Robert W., a.a.O., S. 6; Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Lehmann, Patrick, a.a.O., S. 9; Varwick, Johannes/Woyke, Wichard, a.a.O., S. 11.

³⁷³ Hierbei handelt es sich um Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Estland, Finnland, Georgien, Irland, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldawien, Österreich, Rumänien,

wurde das Partnerschaftsprogramm zu Beginn als ein „Warteraum“ für beitrittswillige mittel- und osteuropäische Staaten (MOE) konzipiert, über deren NATO-Zukunft aus Rücksicht auf Russland nicht entschieden werden konnte.³⁷⁴ Offiziell ins Leben gerufen wurde die PfP während des Brüssler Gipfeltreffens am 10./11. Januar 1994. Das Rahmendokument legte fünf Zielsetzungen als Leitlinie für die Arbeit der PfP fest:³⁷⁵

1. Facilitation of transparency in national defence planning and budgeting processes;
2. Ensuring democratic control of defence forces;
3. Maintenance of the capability and readiness to contribute, subject to constitutional considerations, to operations under the authority of the UN and/or the responsibility of the CSCE;
4. The development of cooperative military relations with NATO, for the purpose of joint planning, training, and exercises in order to strengthen their ability to undertake missions in the fields of peacekeeping, search and rescue, humanitarian operations, and others as may subsequently be agreed;
5. The development, over the longer term, of forces that are better able to operate with those of the members of the North Atlantic Alliance.

Mit diesen Zielsetzungen verfolgte die PfP eine dreifache Strategie:

1. Implementierung von VSBM zur Förderung gegenseitigen Vertrauens;
2. Schaffung von Voraussetzungen für eine spätere NATO-Aufnahme;
3. Förderung der Interoperabilität³⁷⁶ durch gemeinsame Einsätze zugunsten der UNO und OSZE.

Auch wenn bei der PfP die militärische Komponente der Zusammenarbeit eindeutig im Vordergrund steht, bietet die Partnerschaft einen sehr guten Rahmen, in dem sich gleiche Werte und Normen entwickeln können. Das Programm fördert gegenseitige Interdependenz und Erwartungsverlässlichkeit, denen institutionalistische Theorien friedensfördernde Funktionen zuweisen. Auf diesem Weg erfüllt die PfP eine zweifache präventive Funktion: sie fungiert als präventive Massnahme und präventiver Akteur zugleich.

2.4.2.2.3.2. Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat

Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC, *Euro-Atlantic Partnership Council*) ging 1997 aus dem NATO-Kooperationsrat (NACC, *North Atlantic Cooperation Council*) hervor und dient den 19 Mitgliedern der NATO und ihren 27 Partnerstaaten als Kommunikations-,

Russland, die Slowakei, Slowenien, Schweden, die Schweiz, Tadjikistan, Turkmenistan, die Ukraine, Usbekistan, Weissrussland. Während des Prager Gipfels im November 2002 wurden sieben Mitglieder der PfP (Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien) die Aufnahme von NATO-Beitrittsverhandlungen angeboten. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden diese Länder im Mai 2004 der NATO formell beitreten.

³⁷⁴ Vgl. **Gärtner**, Heinz, a.a.O., S. 65; **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/Lehmann, Patric, a.a.O., S. 27ff.

³⁷⁵ *Partnership for Peace: Framework Document*: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9401106.htm>.

³⁷⁶ Interoperabilität bezieht sich auf die generelle Fähigkeit zur Zusammenarbeit, auf den Gebrauch einer von allen Beteiligten gesprochenen Sprache als Voraussetzung persönlicher Kommunikation und auf den Gebrauch gleicher Begriffe, gleicher analytischer Instrumente und strategischer Grundsätze. Vgl. **Wellershoff**, Dieter, a.a.O., S. 135; **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patric, a.a.O., S. 35ff.

Kooperations- und Konsultationsforum.³⁷⁷ Durch die Schaffung des EAPC erfuhren die MOE-Staaten eine institutionelle Einbindung in die Strukturen der Allianz. Ihre Vorgängerorganisation NACC wurde bereits 1991 aus der Taufe gehoben und richtete sich in erster Linie an die Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes und an Albanien. Zu den zentralen Anliegen der NACC gehörten abrüstungspolitische Fragen, die Verteidigungsplanung, politische Konsultationen und eine allmähliche Modifikation der Einstellungen der Partnerstaaten, die bis dahin die NATO als ihren Feind begriffen. Im Dezember 1994 erfolgte eine inhaltliche Erweiterung der Themenbereiche um die Aspekte gemeinsamer Friedenssicherung und militärischer Interoperabilität.³⁷⁸ Als die NACC dem wachsenden Bedürfnis der Partnerstaaten nach Mitbestimmung nicht mehr gerecht wurde, wuchs der Wunsch nach einem tieferen Dialogforum zwischen der NATO und den NACC-Staaten. Diese Entwicklung mündete in der Gründung des EAPC während des Ministertreffens in Sintra am 29./30. Mai 1997. Zu den zentralen Themen des heutigen EAPC gehören Sicherheitspolitik, Krisenmanagement, Verteidigungspolitik, Rüstungskontrollen, die Problematik der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Fragen und nicht zuletzt die wirtschaftliche Entwicklung. Der Partnerschaftsrat fusst auf zwei zentralen Prinzipien: Die Möglichkeiten zur politischen Kooperation sind für alle Mitglieder gleich, jedoch kann jedes Land selbst entscheiden, auf welchen Gebieten und wie weit es mit der NATO kooperieren will oder kann.³⁷⁹ Der EAPC hat sich als ein wichtiges Instrument der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur etabliert und wirkt durch seine integrative Funktion friedensfördernd. Dem Aufbau von Vertrauen kommt in diesem Kontext als Voraussetzung für friedliche Koexistenz eine zentrale Rolle zu.

2.4.2.2.3.3. Bilanz

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass sich die NATO seit ihrer Gründung 1949 im hohen Masse den globalen Umbrüchen anpasste. Das Militärbündnis entwickelte sich zu einer Wertegemeinschaft und präsentiert sich heute als ein Vehikel der transatlantischen und europäischen Zusammenarbeit in militärischen, politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Fragen. Zu den wichtigsten neuen Instrumenten, die im Zuge dieser Transformation institutionalisiert wurden, gehören die PfP und der EAPC. Dank ihnen kann

³⁷⁷ Den 19 Nato-Mitgliedern Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Spanien, Tschechoslowakei, Türkei, Ungarn, USA und den 27 Mitgliedsstaaten der PfP.

³⁷⁸ Vgl. **Cremer**, Uli, *Neue NATO - neue Kriege? Zivile Alternativen zur Bundeswehr*, Hamburg 1998, S. 73ff.

³⁷⁹ Vgl. **Gärtner**, Heinz, a.a.O., S. 66; **Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph/**Lehmann**, Patrick, a.a.O., S. 57ff.; **Varwick**, Johannes/**Woyke**, Wichard, a.a.O., S. 108ff.

die NATO friedenserhaltende, friedensschaffende und vor allem präventive Operationen zusammen mit Nicht-NATO-Mitgliedern durchführen. Die primäre Funktion dieser beiden Instrumente liegt in der Institutionalisierung weiträumiger, kooperativer Sicherheitsstrukturen und in der Förderung von Transparenz als einer Vorbedingung von Vertrauen. Der auf diesem Weg ermöglichte Meinungs- und Informationsaustausch fungiert als Grundlage friedlicher Konfliktlösungsansätze und fördert Integration und gegenseitige Verflechtungen.

2.4.3. Nichtregierungsorganisationen (NROs)³⁸⁰ - Institutionalisierte Zivilgesellschaft

Als Nichtregierungsorganisationen (NROs) werden Organisationen bezeichnet, die sich unabhängig von staatlichen Strukturen und wirtschaftlichen Interessen in diversen humanitären, sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Bereichen engagieren. Nach Schrader rekurrieren NGOs auf den normativen Kern des Zivilgesellschaftskonzeptes, der in Werten wie Gewaltfreiheit, Toleranz und Fairness wurzelt. Ihre Bandbreite erstreckt sich über das ganze Spektrum zivilgesellschaftlicher, humanitärer, medizinischer, kirchlicher und friedenspolitischer Aktivitäten. Als politisches und soziales Phänomen haben sich NGOs aus den „Neuen Sozialen Bewegungen“ der 70er und 80er Jahre entwickelt.³⁸¹ Nach der Beendigung des Ost-West-Konfliktes ist ein verstärktes Engagement von NGOs im Bereich der Konfliktprävention und -bearbeitung feststellbar.

Die letzten Jahre zeichneten sich durch zahlreiche Neugründungen von NGOs aus, deren genaue Bezifferung aufgrund einer mangelnden Definition stark variiert. Beschrieb noch die KSZE während ihrer Konferenz in Moskau 1992 als NGOs all jene Organisationen, die sich selbst als solche verstanden, beschränkte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) den Begriff auf jene Organisationen, die mit den Zielen der UN-Charta und des ECOSOC übereinstimmen und diese auch aktiv unterstützten.³⁸² Gegenwärtig besitzen 2091 NGOs einen Konsultativstatus beim ECOSOC in New York.³⁸³ Die „*Union of International Associations*“ spricht jedoch von mehr als 40000 internationalen *Non-Profit*-Organisationen, wovon weit mehr als 16000 internationale Anerkennung genießen.³⁸⁴ In der vorliegenden Untersuchung richtet sich das Augenmerk primär auf NGOs, die auf dem Gebiet

³⁸⁰ Die Akronyme NROs (Nichtregierungsorganisationen) und NGOs (Non-Governmental-Organizations) werden in der Arbeit synonym verwendet.

³⁸¹ Vgl. **Schrader**, Lutz, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure nationaler und transnationaler Friedens- und Konfliktarbeit - Ansätze zu einer theoretischen Konzeptualisierung*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), *Friedenskultur statt Kulturkampf*, a.a.O., S. 222-238, hier: S. 222.

³⁸² Vgl. **Brühl**, Tanja, *Konfliktbearbeitung durch NGOs: Chancen und Grenzen*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), *Friedenskultur statt Kulturkampf*, a.a.O., S. 105-114, hier: S. 106.

³⁸³ Vgl. <http://uno.de/ngos/>.

der Prävention und Konfliktbearbeitung tätig sind, weshalb eine breite Definition im Sinne der heutigen OSZE vorzuziehen ist. Die ECOSOC-Definition weist eine zu starke Fokussierung auf die Kooperationsbereitschaft mit internationalen Organisationen auf.

Nach der Beendigung des Ost-West-Konfliktes lag der grosse Verdienst der NGOs im Aufzeigen von Schwächen und Defiziten der staatlichen Konfliktprävention und -bearbeitung, die sich während der Zeit der Bipolarität zumeist auf reaktives Konfliktmanagement beschränkte. NGOs trugen massgeblich zur Popularisierung ziviler und präventiver Konfliktlösungsansätze bei, was ihnen eine gestiegene Bedeutung auf dem Gebiet von Krieg und Frieden einbrachte, deren Regulierung bis dahin, durch die unmittelbare Berührung vitaler Interessen, einzig den staatlichen Akteuren vorbehalten war.³⁸⁵ Diese Entwicklung korrespondierte mit der Möglichkeit einer intensiveren Kooperation zwischen NGOs und internationalen Organisationen (z.B. *Partnership in Action* zwischen der UNHCR und NGOs) die sicherlich auch wegen der finanziellen Aspekte (z.B. günstige Expertisen und fachkundiges Personal der NGOs) an Attraktivität gewann. Meier spricht von „temporären Allianzen“, bei denen die Befähigung unterschiedlicher Akteure gebündelt und so effizienter genutzt wird.³⁸⁶ Öffentlich manifest wurde die wachsende Bedeutung von NGOs für den Weltfrieden, als während der 19. UN-Sondersitzung zur Überprüfung der Agenda 21 im Juli 1997 NGO-Vertreter zum ersten Mal vor der Generalversammlung sprechen durften.

Die Arbeit von NROs wird heutzutage durch enorme Fortschritte bei der Informationstechnologie erleichtert, die sich in schnelleren und vor allem billigeren Kommunikationswegen äussert. Auch ist in der jüngsten Zeit eine zunehmende Professionalisierung führender NGOs zu beobachten, die an der Rekrutierung fachkundigen Personals (z.B. pensionierte Offiziere) und an einer wachsenden Spezialisierung erkennbar wird: CARE etwa konzentriert seine Ressourcen auf die Logistik; OXFAM/UK auf die Wasserproblematik und sanitäre Einrichtungen; der *Catholic Relief Service* (CRS) hingegen widmet sich der Verteilung von Lebensmitteln.³⁸⁷ Auch wenn NROs über eine schmalere Ressourcenbasis als Staaten und internationale Organisationen verfügen, sind sie auf dem Gebiet der Prävention gegenüber diesen im Vorteile. Ihre Vorzüge können in sieben Punkten subsumiert werden:

³⁸⁴ Vgl. <http://www.via.org>.

³⁸⁵ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 78.

³⁸⁶ Vgl. **Meier**, Thorsten, zitiert in: **Brühl**, Tanja, a.a.O., S. 107.

³⁸⁷ Vgl. **Vance**, Owen/**Okun**, Herbert S., a.a.O., S. 168.

1. Gesellschaftliche Verankerung vor Ort, die oft mit einer exzellenten Kenntnis der lokalen kulturellen, politischen und religiösen Gegebenheiten und einer allgemeinen Vertrautheit mit Land und Leuten einhergeht. Das prädestiniert NGOs zur Übernahme von Frühwarn- und Monitoringfunktionen und zur Förderung von gesellschaftlichen Friedensprozessen;
2. Leichter Zugang zu den Konfliktparteien, da NGOs nicht im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen. Eine Internationalisierung von Konfliktpotentialen ist für offizielle Repräsentanten oft mit hohen politischen Kosten verbunden;
3. Relative Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Interessenspolitiken, die zu einer grösseren Akzeptanz durch die Konfliktparteien führt und die Angst vor einer Untergrabung der eigenen Souveränität durch fremde Intervention relativiert;
4. Keine Einschränkung des eigenen Handlungsrahmens durch eng formulierte Mandate, wie sie Staaten und internationalen Organisationen eigen sind;
5. Bewusster Verzicht auf Elemente direkter Gewalt bei gleichzeitiger Hinwendung zu Methoden und Mitteln ziviler Konfliktbearbeitung;
6. Grössere Bandbreite von Handlungsoptionen durch Agieren auf der unteren und mittleren Gesellschaftsebene;
7. Möglichkeit zur Generierung öffentlichen Drucks durch Publizität.

Diese Gründe prädestinieren NGOs zur Übernahme präventiver Aufgaben auch dann, wenn staatlichen Akteuren der Zugang verwehrt wird.³⁸⁸ Vor dem Hintergrund eines notorischen Desinteresses staatlicher Akteure an Konflikten, deren Auswirkungen sie nicht direkt betreffen, ist besonders der siebente Aspekt von grosser Wichtigkeit: die Erregung internationalen Interesses. Zentral ist in diesem Kontext die Information von Medienvertretern, da ihnen bei der Bildung und Mobilisierung der öffentlichen Meinung eine tragende Rolle zukommt. Einerseits können auf diesem Weg Themen auf die politischen Agenden gelangen (*Agenda-Setting*), die sonst keine Beachtung bekommen hätten. Andererseits kann durch den sogenannten „CNN-Effekt“ eine sonst fehlende öffentliche Unterstützung zur Durchsetzung bestimmter politischer Aktionen generiert werden. Um die Schaffung von Öffentlichkeit bei internen Konflikten haben sich besonders *Amnesty International* und *International Alert* verdient gemacht. Auch auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung können NGOs auf zufriedenstellende Resultate zurückblicken. Es hat sich gezeigt, dass humanitäre Leistungen von NGOs einen positiven Einfluss auf das Verhalten der Konfliktparteien haben können (z.B. Sudan: Vermittlung).³⁸⁹ Allerdings muss in diesem Kontext darauf hingewiesen werden, dass Neutralität und eine daraus resultierende Unterstützung aller Parteien, wie sie NGOs eigen ist, konfliktverlängernd wirken kann. In Ruanda ermöglichte die humanitäre Unterstützung der Hutu-Flüchtlinge eine erneute Truppenmobilisierung, die ein Wiederaufflammen der Gewalt zur Folge hatte.³⁹⁰ Das

³⁸⁸ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 4, S. 24; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 74; **Wolleh**, Oliver, *Zivile Konfliktbearbeitung in ethnopolitischen Konflikten*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20, Mai 2001, S. 26-36, hier: S. 27; **Truger**, Arno, a.a.O., S. 92.

³⁸⁹ Vgl. **Hackett**, Kenneth, *International NGOs in Preventing Conflict*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 273-285, hier: S. 277.

³⁹⁰ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 17.

Überdenken althergebrachter Strategien ist notwendig, um unliebsame Konsequenzen à la Ruanda und Somalia künftig zu minimieren.

Trotz der Verdienste auf dem Gebiet der Konfliktprävention, -bearbeitung und -nachsorge schmälern eine schwache Ressourcenbasis, ein geringes politisches Gewicht, das die Legitimierung offizieller Abkommen und die Gewährung von Zugeständnissen verunmöglicht, ein geringer Kooperationsgrad und ein starker Konkurrenzdruck untereinander das präventive Potential von NGOs empfindlich. Auch werden NGOs zunehmend von staatlichen Geldern abhängig, wodurch nicht primär politische oder humanitäre Notwendigkeit das Engagement diktiert, sondern staatliche Gelder, die meist an bestimmte Projekte gebunden sind. Merkel spricht in diesem Kontext abschätzig von einem „Hausfrauendienst“ der NGOs.³⁹¹ Auch wird zunehmend die Legitimitätsfrage kritisch diskutiert, da NGOs von keiner Instanz gewählt oder zur Übernahme bestimmter Aufgaben autorisiert werden und keiner demokratischen Kontrolle unterliegen.

Vor dem Hintergrund der Vor- und Nachteile von NGOs kann konstatiert werden, dass ihre Stärken in der Präventions- und Konsolidierungsphase liegen. Intervention in „heisse“ Konflikte ist aufgrund ihrer bescheidenen „Powerbasis“ wenig produktiv. NGOs stellen als Akteure der Zivilgesellschaft keinen Ersatz für staatliche Konfliktlösungsmechanismen dar, sie sind lediglich eine sinnvolle Ergänzung. In Kooperation mit staatlichen und internationalen und/oder transnationalen Akteuren werden sie aber durch die Kenntnis lokaler Gegebenheiten und durch ihre gesellschaftliche Verankerung, die ihnen interne Legitimität verleiht, zu unabdingbaren Partnern bei der Prävention und Resolution von Konflikten. Um ihre präventiven Potentiale auszubauen, wäre es sinnvoll, wenn sich die Führungen grosser NGOs regelmässig zu Meetings trafen, um Informationen auszutauschen und Doppelläufigkeiten vorzubeugen.

Abschliessend muss einschränkend angemerkt werden, dass ein Resümee der Arbeit von NGOs aufgrund ihrer grossen Heterogenität schwer fällt. Die Arbeit und das internationale Gewicht von kleinen NGOs, die lediglich in einem einzigen Land tätig sind, kann nicht mit international agierenden NGOs mit Tausenden von Mitarbeitern (CARE verfügt über ein jährliches Budget von 400 Mio. US-Dollar³⁹²) verglichen werden.

³⁹¹ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 78; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 179; **Merkel**, Christiane, *Methoden ziviler Konfliktbewältigung - Fragen an eine krisenerschüttelte Welt*, in: **Birckenbach**, Hanne-Margret/**Jäger**, Uli/**Wellmann**, Christian (Hrsg.), *Jahrbuch Frieden 1994*, München 1993, S. 35-48, hier: S. 42.

³⁹² Vgl. **Brühl**, Tanja, a.a.O., S. 111.

2.4.4. Bilanz

Die Analyse der Akteure präventiver Diplomatie zeigt auf, dass alle drei Gruppen - Nationalstaaten, multinationale Organisationen und NGOs - sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes präventiven Praktiken zuwandten und neue Instrumente hervorbrachten, um die militärische Austragung von Konflikten frühzeitig zu verhindern. Alle drei haben sich um die Implementierung präventiver Praktiken verdient gemacht. Die Herausarbeitung ihrer spezifischen Vor- und Nachteile unterstützt die zu Beginn vorgenommene Gewichtung: Die Hauptverantwortung liegt bei Staaten, gefolgt von internationalen Organisationen und NGOs, die eine notwendige Ergänzung - nicht Ersatz - für staatliches Handeln sind. Zwischen den beiden ersten Gruppen besteht eine gewisse Interdependenz: Internationale Organisationen verfügen nur über soviel Macht und Einfluss, wie ihnen von den Mitgliedsstaaten zugebilligt wird. Gegen deren Willen können sie kaum agieren. Zwar kann internationalen Organisationen, allen voran den Vereinten Nationen, ein Eigenleben nicht gänzlich abgesprochen werden, doch die letztliche Verantwortung verbleibt bei den Mitgliedsstaaten, die die finanziellen und personellen Mittel zur Durchführung präventiver Massnahmen zur Verfügung stellen.

„The international response to the Yugoslavian War of Dissolution was manifested largely through multilateral organizations, such as the EU, the CSCE, the UN, the WEU and NATO. However, each of these bodies, while having some independent character, was essentially subjected to the will of its member states, or at least of the most powerful and influential ones.“³⁹³

Am deutlichsten offenbarte sich der Vorwurf hegemonialer Interessensdurchsetzung am Beispiel der NATO: Dem Bündnis, das in jeder Hinsicht von den USA abhängig ist, kommt als militärischem Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Interessen eine wichtige Rolle zu. Es ist daher zu erwarten, dass die NATO nur dann ihre Dienste für kollektive Massnahmen der UNO, OSZE oder EU zur Verfügung stellen wird, wenn die Interessen ihrer Mitglieder betroffen werden. Die Ausrichtung politischen Handelns an eigenen Interessen ist allerdings nicht weiter überraschend. Traditionell intervenieren Staaten erst dann in Konflikte, wenn ihre nationalen Interessen bedroht werden. Beispielhaft hierfür ist der erste Golfkrieg von 1991: Ölvorkommen und eine strategisch bedeutende Lage des Persischen Golfes reichten als Kriegsgründe aus - Gründe, die es weder in Bosnien, Somalia noch Ruanda gab. In jüngster Zeit kommen allerdings zunehmend Handlungsmotive zum Vorschein, die jenseits traditioneller, realistischer Interessenspolitiken liegen. Zu nennen ist an erster Stelle die Abhängigkeit der Regierungen von einer zunehmend gut informierten Bevölkerung, auf deren

³⁹³ Vgl. **Gow**, James, a.a.O., S. 156.

Unterstützung sie bei der nächsten Wahl angewiesen ist. Diese Bevölkerung ist nicht gewillt, Gräueltaten à la Somalia und Ruanda stumm zu akzeptieren. Sie verlangt von den gewählten Vertretern, dass diese etwas unternehmen, um das Leid der Menschen zu beenden und zukünftig zu verhindern. Ein Beispiel hierfür ist die Rückkehr der USA zu einer aktiveren Jugoslawienpolitik im Jahre 1992 nach ihrem Rückzug aus der europäischen Politik im Zuge der Beendigung des Ost-West-Konfliktes: Im Sommer 1992 erreichten Nachrichten und Bilder von ethnischen Säuberungen, Internierungslagern und hungernden Menschen in Bosnien-Herzegowina in den USA ein breites Publikum. In der Folge mehrten sich Stimmen, die eine internationale Militärintervention zur Beendigung des dortigen Krieges forderten.³⁹⁴ Ein weiterer Faktor, der präventives Engagement auch in entfernten Regionen fördert, ist die Sorge führender Gross- und Hegemonialmächte um ihren internationalen Status und Einfluss. Lund argumentiert diesbezüglich:

“For how long will the United States want to remain on the sidelines when other major powers (such as Russia and China) or aspiring powers (such as India, Indonesia, and Brazil) increasingly wield preponderant influence in managing conflicts in their regions on their own terms? One of the strongest incentives in the coming years for the United States to take a major role in conflict prevention and management - at least in those areas and instances where it can make a difference - may simply be that it will not want to be left out when its peers or rivals acquire ever more influence.”³⁹⁵

Trotz der zu Beginn formulierten Einschränkungen stehen der internationalen Gemeinschaft mit der UNO und der OSZE zwei Organisationen zur Verfügung, die sich der friedlichen Konfliktvermittlung, Krisenprävention und Konfliktnachsorge verschrieben haben. Beide Organisationen verfügen über Strukturen und Instrumente, die, wenn sie denn ausreichend genutzt und gestärkt würden, wesentlich bessere Mittel zur Konfliktbearbeitung wären als der gängige reaktive Einsatz militärischer Mittel.

Ein zentrales Problem internationaler Organisationen (und NGOs) bei der Prävention ist eine beschränkte finanzielle, materielle und personelle Basis, die es nicht erlaubt, alle „Brennpunkte“ gleichzeitig zu bedienen. Das zwingt die Akteure zu einer äusserst selektiven Verwendung. Internationale Organisationen sind bei der Umsetzung ihrer Beschlüsse auf die Bereitstellung der benötigten Ressourcen durch die Mitglieder angewiesen, was ihren operativen Fähigkeiten enge Grenzen setzt. Solange Gross- und Hegemonialmächte in der Lage sind, durch ein Veto oder auf andere Weise ihren Interessen Nachdruck zu verleihen, wird es massgeblich von ihnen abhängen, ob kollektive Massnahmen eingeleitet werden oder nicht. Weder gegen ihren Willen noch gegen einen von ihnen selbst herbeigeführten Friedensbruch wird es derartige Massnahmen geben. Dagegen kann zum jetzigen Zeitpunkt wenig getan werden, wohl aber gegen die

³⁹⁴ Vgl. **Paulsen**, Thomas, a.a.O., S. 16.

finanziellen Engpässe und institutionellen Schwächen, die den präventiven Aktionsradius zusätzlich schmälern. Wer präventive Konfliktbearbeitung befürwortet, muss dafür sorgen, dass bei der Verfolgung präventiver Ziele supranationale Institutionen gestärkt und präventive Mechanismen ausreichend finanziert werden. Auch ist es notwendig, solche Institutionen und politischen Massnahmen zu stärken, die die Konfliktparteien zur Akzeptanz externer Hilfe verpflichten: Regierungen können sich problemlos externen Vermittlungsbemühungen entziehen. Bei UNO und OSZE sind verpflichtende Mechanismen nach wie vor zu schwach.

Vor dem Hintergrund der Komplexität von Konflikten muss bei der Implementierung präventiver Massnahmen nach Kooperations- und Koordinationsformen zwischen den drei Akteursgruppen gesucht werden, die ihre Potentiale am relativ besten nutzen und Synergien schaffen. Die Anti-Form erfolgreicher Kooperation offenbarte sich in Bosnien-Herzegowina.

„Das Leben in Bosnien-Herzegowina scheint sich auf drei - miteinander kaum kommunizierbaren - Ebenen abzuspielen: Oben sitzt der Hohe Repräsentant der UNO mit seinem riesigen Stab, mit IFOR, OSZE und anderen, in seinem Kielwasser befinden sich eine Unzahl von internationalen humanitären Unternehmen und NROs. Sie alle haben vermutlich die besten Absichten, viele davon allerdings sehr wenig Hintergrundwissen - und wechseln sich in kürzeren oder längeren Rhythmen ab, sodass jede Erfahrung, jedes Versäumnis von Neuem erworben werden muss.“³⁹⁶

Will man solche Szenarien künftig vermeiden, ist es notwendig, dass staatliche, institutionelle und zivilgesellschaftliche Akteure stärker kooperieren und gemeinsam präventive Strategien ausarbeiten. Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien hat deutlich vor Augen geführt, dass ein präventiv-kollektives Sicherheitssystem noch weit entfernt ist. Nach wie vor leben wir in einer Staatenwelt und der politische Wille zum Handeln ist vom Grad der Betroffenheit eigener Interessen abhängig. Hier gilt es anzusetzen. Möglichkeiten gibt es genug.

2.5. Internationale Akzeptanz präventiver Einsätze aufgrund normativer Strukturwandel internationaler Politik und ihrer Akteure - Territoriale Souveränität auf dem Prüfstand

Die seit den 90er Jahren breit geführte Diskussion über die Vorteile präventiver Diplomatie hat dazu geführt, dass sich zunehmend die Überzeugung durchsetzt, wonach die militärische Austragung von Konflikten unter allen Umständen zu verhindern sei. Eine daraus resultierende tendenzielle Relativierung der traditionellen Annahme von der absoluten Natur der staatlichen Souveränität bei gleichzeitiger Stärkung internationaler Normen und Standards zur Sicherung individueller Rechte sowie Minderheitenrechte und eine fortschreitende

³⁹⁵ Lund, Michael S., a.a.O., S. 23.

Demokratisierung fördern das Zustandekommen präventiv-kollektiver Aktionen. Eine wichtige Funktion auf diesem Weg kommt den Menschenrechtsschutzmechanismen zu, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in einer bis dahin einmaligen Form im Völkerrecht, der Rechtsordnung des internationalen Systems, verankert wurden. Ihre Institutionalisierung beinhaltet die Pflicht, diese Normen und Werte auch dann durchzusetzen, wenn bestimmte Einzelstaaten dagegen verstossen. Das hat direkte Auswirkungen auf die normative Struktur des internationalen Systems, insbesondere auf die Institution der Souveränität. Zu einer der wichtigsten Entwicklungen in diesem Kontext gehört unbestritten die Revidierung des Postulats des klassischen Völkerrechts, wonach die Gewährung und der Schutz der Menschenrechte in den Kompetenzbereich jedes einzelnen Staates fällt. Heute gilt die Überzeugung, dass der Schutz der Menschenrechte von allgemeiner Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund sind die zahlreichen internationalen Kodifizierungen im Bereich der bürgerlichen und politischen Menschenrechte einzuordnen.³⁹⁷ Eine bedeutende Rolle nimmt in diesem Kontext die Charta der Vereinten Nationen ein, deren Artikel 1 Absatz 3 die Achtung der Menschenrechte ausdrücklich betont. Die zunehmende internationale Anerkennung dieser globalen Werte und Normen bewirkte, dass die Wahrung grundlegender, allgemein anerkannter Menschenrechte zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Rechtsordnung wurde.

Der Institutionalisierung zahlreicher Kontroll- und Überwachungsmechanismen zum Trotz missachten jedoch zahlreiche Staaten die von ihnen eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, ohne dass es Möglichkeiten effektiver Zwangsdurchsetzung gäbe.³⁹⁸ Die Grundaxiome des geltenden Völkerrechts sind nach wie vor das Prinzip staatlicher Souveränität und die Gleichheit aller Staaten, die sich im Interventionsverbot widerspiegeln. Allerdings erfreut sich seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker einer wachsenden internationalen Unterstützung, was in der Modifizierung des Souveränitätsverständnisses zutage tritt. So wird heute zunehmend Souveränität nicht als Selbstzweck betrachtet, sondern in den Dienst der Rechte des Volkes und der Menschenrechte gestellt, als deren Institutionalisierung sie allein gerechtfertigt ist. Der Staat wird zum „Treuhänder“ der Rechte und der legitimen Interessen seiner Bürger. In

³⁹⁶ Vgl. **Munuera**, Gabriel, a.a.O., S. 98.

³⁹⁷ Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 2. Einen exzellenten Überblick über den Stand der Menschenrechte in einzelnen Ländern sowie über internationale Instrumente zur Standardisierung von Menschenrechten bieten **Lawson**, Edward, *Encyclopedia of Human Rights*, Washington 1989; **Kimminich**, Otto, *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen; Basel 1997, S. 63ff.; **Kimminich**, Otto, *Das Völkerrecht und die friedliche Streitschlichtung*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), *Den Frieden denken*, Frankfurt am Main 1995, S. 142-161, hier: S. 153f.

³⁹⁸ Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 3.

der modernen liberalen Staatstheorie ist nicht der Staat, sondern das Volk Träger der Souveränität. Wird der rechtmässige Souveränitätsträger von einem Diktator unterdrückt, ist es die internationale Pflicht, dem eigentlichen Souverän zu Hilfe zu kommen.³⁹⁹ Ein Beispiel bietet der Kosovo. Offizieller Anlass der multilateralen militärischen Intervention war die Verteidigung bzw. Wiederherstellung elementarer Grundrechte. Beck nennt diese Form von Kriegen „*postnationale Kriege*“. In ihnen darf das Menschenrecht das Völkerrecht brechen. Nach Beck zeichnet sich die „Zweite Moderne“ dadurch aus, dass die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen humanitärer Intervention im Zentrum steht und nicht mehr das Recht auf Selbstverteidigung.⁴⁰⁰ Die Legitimität von Staaten wird somit letztlich an ihrem Vermögen gemessen, Menschenrechte zu schützen und den Schutz des Individuums zu garantieren. Aufgrund dieser veränderten Perzeption staatlicher Souveränität, die gleichermassen auf die Rechte und Pflichten von Staaten eingeht, scheint sich ein allgemeiner Trend durchzusetzen, der die innerstaatliche Dimension von Gewalt zunehmend dem Zuständigkeitsbereich der internationalen Gemeinschaft zurechnet. Besonders in den Fällen, in denen Staaten aufgrund von Bürgerkriegen ihre Staatlichkeit verloren haben und/oder in grober, systematischer Form allgemeingültige Menschenrechtsnormen brechen. Diese „*Versöhnung zwischen Souveränität und Verantwortung*“ (Deng) verdeutlicht, dass sich Staatenrechte und Menschenrechte nicht zwangsläufig ausschliessen.⁴⁰¹

„Die Vereinbarkeit von Staatenrecht und Menschenrecht zu einer gelingenden normativen Integration ist dann eine Frage, die sich empirisch an der Etablierung entsprechender Institutionen und Verfahren, d.h. durch die Herstellung einer kollektiven Handlungskompetenz entscheidet.“⁴⁰²

Normative Integration bezieht sich dabei auf ein gemeinsames Verständnis einer Idee oder einer Norm, an der inner- und zwischenstaatliche Akteure ihr Handeln ausrichten. In die gleiche Richtung zielt auch die Argumentation Boutros-Ghalis.

„The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world.“⁴⁰³

³⁹⁹ Vgl. **Thürer**, Daniel, a.a.O., S. 15; **Chempel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 137.

⁴⁰⁰ Vgl. **Beck**, Ulrich, *Über den postnationalen Krieg*, in: **Merkel**, Reinhard (Hrsg.), *Der Kosovo Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2000, S. 232-242, hier: S. 235.

⁴⁰¹ Vgl. **O'Brien**, William, *The Rule of Law in Small Wars*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Small Wars, Volume 541, September 1995, S. 36-46, hier: S. 36; **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidl**, Susanne, a.a.O., S. 77; **Debiel**, Tobias, *Dilemmata humanitärer Einmischung. Zu den Hintergründen und Gefahren des „neuen Interventionismus“*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), *Gewalt und Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 228-242, hier: S. 233; **Bonacker**, Thorsten/**Brodocz**, André, *Im Namen der Menschenrechte. Zur symbolischen Integration der Internationalen Gemeinschaft durch Normen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 8. Jahrgang, Heft 2, Dezember 2001, S. 179-208, hier: S. 180; **Deng**, Francis, a.a.O., S. 125.

⁴⁰² **Bonacker**, Thorsten/**Brodocz**, André, a.a.O., S. 181.

⁴⁰³ **Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, a.a.O., Abs. 17.

Ein verantwortungsvoller Umgang mit der Souveränität ist somit die beste Stütze der Souveränität. Regierungen können sich externer Interventionen erwehren, indem sie ihre Verantwortung nicht nur auf der internationalen Ebene wahrnehmen, sondern auch den eigenen Staatsbürgern gegenüber.

„If states fail to live up their obligations towards their citizens with the result that large numbers of people fall victim, their physical and social integrity violated or threatened and their very survival endangered, then the international community has the commensurate responsibility to hold the states accountable and obtain access to provide the needed protection and assistance and to help in search for remedies to the condition that had caused the violent confrontation in order to restore a just and lasting peace.“⁴⁰⁴

Humanitäre Intervention verdeutlicht, wie weit die traditionelle Vorstellung von der staatlichen Souveränität bereits erodiert wurde: Zwar beruht humanitäre Intervention zumeist auf dem Einverständnis des betroffenen Staates, doch zunehmend erfolgt sie in jüngster Zeit auch durch internationalen militärischen Zwang. Ein Beispiel hierfür ist Somalia. Die „Operation Hoffnung“ sollte die von *warlords* befehligten Banden vom Raub der UN-Hilfsgüter abhalten.

Doch was genau verbirgt sich hinter dem Terminus „humanitäre Intervention“? Beim Konzept der humanitären Intervention handelt es sich um eine wichtige Neuerung auf dem Gebiet des internationalen Rechts.⁴⁰⁵ Zu der zentralen Voraussetzung humanitärer Intervention gehört die Bereitschaft der Völkergemeinschaft, unabhängig von der Betroffenheit eigener Interessen, hierfür die finanziellen und materiellen Kosten und Risiken zu übernehmen.⁴⁰⁶

Die Forderung nach humanitären, wenn notwendig auch gewaltsamen Interventionen wurde in den letzten Jahren angesichts massiver Kriegsverbrechen in Bosnien und Ruanda gestellt. Doch wie korrespondiert diese Entwicklung mit dem Völkerrecht und der Charta der Vereinten Nationen, die auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität basieren? Im Völkerrecht ist der Staat der Träger einer (relativ) höchsten Willensmacht und Entscheidungsgewalt innerhalb eines bestimmten Territoriums.⁴⁰⁷ Da im heutigen System

⁴⁰⁴ Deng, Francis, a.a.O., S. 130.

⁴⁰⁵ Der Terminus „humanitäre Intervention“ ist alles andere als eine „moderne“ Erfindung. Bereits der Schöpfer des neuzeitlichen Völkerrechts, Hugo Grotius, formulierte die Idee, wonach Kriege geführt werden können, um die Untertanen eines anderen Staates vor dem willkürlichen Verhalten des Herrschers zu schützen. Somit ist die Idee eines „gerechten Krieges“ so alt wie das Völkerrecht selbst. Doch erst die Gründung der Vereinten Nationen im Zuge der Beendigung des Zweiten Weltkrieges und eine damit einhergehende Verankerung der Idee der Menschenrechte in der Charta der Vereinten Nationen haben humanitäre Intervention und humanitäre Hilfe populär gemacht. Vgl. Pape, Matthias, *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1997, S. 81.

⁴⁰⁶ Vgl. O'Brien, William, a.a.O., S. 42.

⁴⁰⁷ Auch wenn Staaten souverän sind und auf diesem Weg als Träger einer (relativ) höchsten Willensmacht und Entscheidungsgewalt fungieren, kommt ihnen im völkerrechtlichen Sinne keine absolute, unbeschränkte Gewalt zu. Wäre der Staat keiner höheren Autorität unterworfen, allenfalls selbstgesetzten Schranken, würde diese

mehrere Staaten Träger dieser souveränen Hoheitsgewalt sind, erwächst daraus die Pflicht, dass Staaten zur Wahrung der Hoheitsrechte anderer Staaten verpflichtet sind - Prinzip der Nichteinmischung.⁴⁰⁸ Die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten gehört zum grundlegenden Prinzip des klassischen und neueren Völkerrechts. Dieser Gleichheitsgrundsatz ist in Art. 2 Abs. 1 der UN-Charta verankert. Vor diesem Hintergrund muss bei der Suche nach Möglichkeiten der Legitimierung von externen Interventionen das Augenmerk in besonderer Weise auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gelenkt werden. Dem Völkerrecht kommt in Ermangelung exekutiver Kompetenzen eine primär normative Funktion zu.

Gemäss Kapitel V Art. 24 Abs. 1 der UN-Satzung obliegt dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür eingeräumten Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII verankert (Art. 23 Abs. 2). Trotz des Postulats staatlicher Souveränität und dem sich daraus ableitenden Nichteinmischungsprinzip können zwei Situationen unterschieden werden, die eine Einsetzung militärischer Streitkräfte auf dem Territorium eines souveränen Staates billigen:⁴⁰⁹

1. Militärische Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der UN-Charta;
2. Einsatz von Blauhelmen zur Sicherung des Friedens.

In der jüngsten Zeit ist ein wachsender Konsens über normative und menschenrechtliche Standards erkennbar, der zunehmend auch dann eine Intervention billigt, wenn bestimmte Mindeststandards nicht getroffen werden.⁴¹⁰

Will man den Terminus humanitäre Intervention näher bestimmen, muss im ersten Schritt eine Definition des Begriffs Intervention vorgenommen werden. Allgemein wird unter Intervention das Verhalten eines oder einer Gruppe von Staaten verstanden, die auf diesem Weg Einfluss auf andere Staaten gewinnen wollen. Die Besonderheit humanitärer Intervention manifestiert sich darin, dass die Intervention zum Schutz der Bevölkerung des betroffenen Landes durchgeführt wird. Ihrem Namen zum Trotz impliziert humanitäre Intervention in den meisten Fällen die Anwendung militärischer Zwangsmittel, wodurch nicht

Einstellung das Völkerrecht aufheben. Deshalb ist der Terminus Souveränität nicht als eine absolute, sondern als eine relative Grösse zu verstehen und in diesem Sinne dem Völkerrecht unterworfen. Vgl. **Dahm**, Georg/**Delbrück**, Jost/**Wolftrum**, Rüdiger, a.a.O., S. 214ff.

⁴⁰⁸ Ebd., S. 216.

⁴⁰⁹ Vgl. **Gassner**, Hans-Peter, *Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationen der Vereinten Nationen zur Sicherung oder Schaffung des Friedens*, in: **Voit**, Wolfgang (Hrsg.), a.a.O., S. 19-32, hier: S. 20.

⁴¹⁰ Vgl. **Senghaas**, Dieter, *In welchen Fällen eine militärische Intervention legitim ist. Entwurf eines abstrakten Handlungskataloges zur Milderung und Beendigung von Kriegen*, in: Frankfurter Rundschau, 14. April 1993.

die Mittel, sondern die Motive und Ziele humanitärer Natur sind.⁴¹¹ Endemann definiert vor diesem Hintergrund humanitäre Intervention wie folgt:

„Unter humanitärer Intervention ist [...] die Anwendung nichtmilitärischer⁴¹² oder militärischer Zwangsmassnahmen gegen oder in einem Staat ohne dessen Einverständnis durch mehrere andere Staaten oder internationale Organisationen, welche die Gesamtheit der Völkerrechtsgemeinschaft repräsentieren, auf der Grundlage eines kollektiven Beschlusses, durch die eine nicht unerhebliche Anzahl von Bewohnern des Zielstaates von schweren Schäden an Leib und Leben gerettet werden soll, zu verstehen.“⁴¹³

Trotz der Verankerung der Menschenrechte in der Charta der Vereinten Nationen findet humanitäre Intervention weder eine formelle Anerkennung noch basiert sie auf speziellen völkerrechtlichen Regelungen, die als Rechtsgrundlage dienen könnten.⁴¹⁴ Die Möglichkeit hierzu wurde verpasst, als mit der Schaffung der Vereinten Nationen eine reale Chance hierzu bestanden hätte. Um das Engagement von Staaten und internationalen Organisationen bei internen Konflikten zu erleichtern, ist es notwendig, dass der Bereich humanitärer Intervention zukünftig auf eine legale Basis gestellt wird. In diesem Rahmen wäre die Verankerung der humanitären Intervention in der UN-Charta wünschenswert. Wesentlich wäre auch die Formulierung von Bedingungen, die dem Sicherheitsrat erlauben würden, interne Verhältnisse in einem Staat als Friedensbedrohung zu titulieren, um Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII zu ergreifen. Verliert ein Staat das Gewaltmonopol und kann seine staatlichen Funktionen nicht mehr wahrnehmen, wird die Souveränität zu einem hohlen Konzept und sollte daher die Möglichkeit zur Intervention einschliessen. In der Praxis lässt sich zudem beobachten, dass sich zunehmend ein Trend durchsetzt, der schwere Verstösse gegen das Völkerrecht, die geneigt sind, bewaffnete Gegenmassnahmen auszulösen, als Friedensbedrohung ansieht.⁴¹⁵ Allerdings zeigen die UN-Resolutionen zu Somalia, Irak, Ruanda und Jugoslawien auch eine wachsende Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft die Notlage der Bevölkerung in einem bestimmten Land per se als Bedrohung des Weltfriedens zu qualifizieren. Krummenacher, Baechler und Schmeidel sprechen in diesem Kontext von einem Wandel der Haltung in Bezug auf das Phänomen Krieg. Die Autoren sehen das sakrosankte Prinzip der territorialen Integrität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten aufgrund der dortigen Erfahrungen zunehmend in Frage gestellt:

⁴¹¹ Vgl. **Endemann**, Harald, *Kollektive Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen: Ein Beitrag zum Recht humanitärer Intervention*, Frankfurt am Main 1997, S. 2.

⁴¹² Andere Autoren betonen ausschliesslich den militärischen Aspekt humanitärer Intervention als Eingriff in den Hoheitsbereich eines anderen Staates mit dem Ziel des Schutzes seiner Staatsangehörigen. Vgl. **Pape**, Matthias, a.a.O., S. 88.

⁴¹³ **Endemann**, Harald, a.a.O., S. 7.

⁴¹⁴ Zur völkerrechtlichen Diskussion der Problematik humanitärer Intervention vergleiche die Dissertation von Matthias **Pape**.

⁴¹⁵ Vgl. **Simma**, Bruno (Hrsg.), a.a.O., S. 565ff.; **Debiel**, Tobias, *Dilemma humanitärer Einmischung*, a.a.O., S. 232.

multilaterale Streitkräfte zur Eindämmung des Kriegsgeschehens wurden in den genannten Fällen ohne die Zustimmung der betroffenen Länder eingesetzt.⁴¹⁶ Auf diesem Weg erfährt der Terminus Weltfrieden eine substantielle Erweiterung und bezieht sich nicht mehr einzig auf die Gewaltanwendung zwischen Staaten, sondern auch auf die exzessive Gewaltanwendung innerhalb von Staaten.⁴¹⁷ Die Einmischung in die internen Angelegenheiten von Staaten wird jedoch nur dann geduldet werden, wenn innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft ein gemeinsames Verständnis über angemessene Verhaltensstandards formuliert wird, deren Bruch oder deren grobe Verletzung UN-mandatierte Intervention billigt.

Humanitäre Intervention erfordert ein kooperativ-kollektives Vorgehen durch supranationale oder internationale Akteure, will die internationale Gemeinschaft vermeiden, dass interventionistische Politik an partikularen, machtpolitischen Interessen einzelner Staaten ausgerichtet wird und das internationale System in Anarchie abgleitet.⁴¹⁸ Nur explizite Normen und ein allgemeiner „*code of conduct*“ können den Missbrauch der humanitären Intervention verhindern. Beispielhaft sei an dieser Stelle an die Intervention Vietnams 1979 in Kambodscha erinnert, die den Sturz des Pol-Pot-Regimes zum Ziel hatte. Leider zog sich Vietnam nach dem Sturz der Roten Khmer nicht zurück, sondern blieb bis 1989 als Besatzungsmacht in Kambodscha, ehe es durch internationalen wirtschaftlichen Druck zum Rückzug bewegt werden konnte. Den kambodschanischen Bürgerkrieg vermochte die elfjährige vietnamesische Militärpräsenz nicht zu beenden.

Erschwert wird die Operationalisierung der humanitären Intervention dadurch, dass die UNO über keine eigenen Ressourcen verfügt, mit deren Hilfe humanitäre Intervention durchgeführt werden könnte. Im konkreten Fall sind die Vereinten Nationen daher auf den Beistand einzelner Mitglieder bzw. anderer Organisationen (z.B. NATO in Jugoslawien) angewiesen. Aus diesem Grund hängt das Gelingen der humanitären Interventionen von der Handlungsbereitschaft der Mitgliedsstaaten ab.

Eine genaue, völkerrechtliche Analyse des Konzeptes staatlicher Souveränität sprengt leider den Rahmen der vorliegenden Arbeit. Allerdings verdeutlicht die kursorische Darstellung der

⁴¹⁶ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 77.

⁴¹⁷ Vgl. **Reuter**, Hans-Richard, *Militärinterventionen aus humanitären Gründen? Friedensethik zwischen Gewaltverzicht und Rechtsdurchsetzung*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), a.a.O., S. 276-300, hier: S. 285; **Pradetto**, August, a.a.O., S. 31ff.

⁴¹⁸ Vgl. **Senghaas**, Dieter, *In welchen Fällen militärische Intervention legitim ist*, a.a.O.; **Reuter**, Hans-Richard, a.a.O., S. 291.

Thematik das Spannungsverhältnis zwischen dem Souveränitätsgebot und dem ebenfalls völkerrechtlich verankerten Schutz der Rechte Einzelner. Die anhand humanitärer Intervention sich offenbarende Erosion staatlicher Souveränität ist jedoch äusserst ambivalent, wird doch auf diesem Weg das kardinale Prinzip internationalen Rechts - die Nichteinmischung in interne Angelegenheiten - in Frage gestellt. Obwohl im Rahmen dieser Arbeit dieses Problem nicht weiter untersucht wird, soll doch darauf hingewiesen werden: Wenn durch frühzeitiges präventives Engagement internen, potentiell gewaltsamen Konflikten vorgebeugt würde, stellte sich die Problematik in dieser existentiellen Dimension häufig gar nicht.

“Mankind must put an end to war
or war will put an end to mankind.”

John Fitzgerald Kennedy

3. Instrumente präventiver Diplomatie

Das folgende Kapitel geht der Frage nach, welche Instrumente, Mittel und Verfahren präventiver Diplomatie den Akteuren bei der Verfolgung präventiver Ziele zur Verfügung stehen. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die Stärken und Schwächen der einzelnen Instrumente und die Vorbedingungen ihrer erfolgreichen Implementierung. Auf diesem Weg soll analysiert werden, wie die Effizienz präventiver Massnahmen zukünftig maximiert werden kann, um frühzeitig einer militärischen Austragung von Konflikten vorzubeugen.

3.1. Fallbeispiel Ruanda

Die Untersuchung der Instrumente präventiver Diplomatie erfolgt anhand der Fallstudie Ruanda. Bewusst wird im Unterschied zu den vorangegangenen Kapiteln ein Fall verpasster Präventionschancen zugrundegelegt. Am Beispiel Ruandas wird aufgezeigt, wie trotz der Existenz effektiver Instrumente präventiver Diplomatie vor den Augen der breiten Öffentlichkeit der Völkermord an der Ethnie der Tutsi vollzogen werden konnten, ohne dass die internationale Gemeinschaft intervenierend eingriff: erst das gleichzeitige Versagen unterschiedlicher Instrumente präventiver Diplomatie und die Uneinigkeit der handelnden Akteure bezüglich einer kohärenten Strategie ermöglichten diese Tragödie. Ferner kann anhand der Fallstudie demonstriert werden, wie regionale *spill-over*-Effekte die gesamte Region der grossen Seen langfristig destabilisierten und Millionen von Menschen Tod, Armut und Abhängigkeit brachten. Ein Mal mehr veranschaulicht das Fallbeispiel Ruanda, dass der Erfolg präventiver Massnahmen von einer frühen Initiierung abhängt, die erforderlich macht, dass Frühwarnung auch in einer frühen Aktion mündet. Vor dem ruandischen Drama wurde rechtzeitig gewarnt. Unglücklicherweise formulierten die „Frühwarner“ weder Handlungsoptionen noch erreichte die Frühwarnung die richtigen Adressaten. Das Ausmass des internationalen Versagens erschreckt, bedenkt man, dass nach Aussagen des UNAMIR-Kommandanten Romeo Dallaire die schnelle Stationierung einer kleinen, bewaffneten Truppen von ca. 5.000 Mann den Völkermord von Hunderttausenden von Menschen hätte verhindern können.⁴¹⁹

⁴¹⁹ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Prolog, S. 2; **Forges**, Alison Des, *Kein Zeuge darf überleben. Der Genozid in Ruanda*, Hamburg 2002, S. 42; **Mehler**, Andreas, *Der Völkermord in Rwanda*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), a.a.O., S. 195-218, hier: S. 195.

3.1.1. Skizzierung der Konfliktstruktur und des Konfliktverlaufs

Im April 1994 erschütterte einer der blutigsten Bürgerkriege der jüngsten Geschichte Ruanda. Innerhalb von drei Monaten wurden zwischen einer halben Million und 800.000 Menschen ermordet, womit der Konflikt mehr Leben forderte als die jugoslawischen Kriege zwischen den Jahren 1991 und 1994. Wegen der ethnisch motivierten Morde, die sich mehrheitlich gegen die Volksgruppe der Tutsi richteten, wird das Geschehen zwischen April und Juli als Völkermord titulierte. Der Begriff Völkermord (im anglo-sächsischen Gebrauch Genozid) wurde im Rahmen der UNO durch Raphael Lemkin geprägt und gilt als Basis für die 1948 verabschiedete „Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des Völkermordes“. ⁴²⁰ Die Konvention definiert den Völkermord als: „[...] *acts committed with intent to destroy a national, ethnic, racial or religious group.*“ ⁴²¹ Beim Völkermord handelt es sich um ein überaus seltenes Ereignis in der Geschichte des 20./21. Jahrhunderts. Auch wenn Genozid heutzutage zum Synonym für unterschiedliche Formen des Massenmordes geworden ist, können nur drei Ereignisse richtigerweise als Völkermord bezeichnet werden: ⁴²²

Die Ermordung von Armeniern durch das Osmanische Reich zwischen 1916-18;
Die Ermordung von Juden, Sinti und Roma durch das deutsche Naziregime zwischen 1938-1945;
Die Ermordung von Tutsi durch die Hutu-Milizen in Ruanda zwischen April und Juli 1994.

Die Zuspitzung der Krise in Ruanda, die 1994 im Völkermord eskalierte, zeichnete sich bereits Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre ab, ohne allerdings von der westlichen Öffentlichkeit, die vollends mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes beschäftigt schien, wahrgenommen zu werden. Es war kein Geheimnis, dass die ethnische Zusammensetzung Ruandas massives Konfliktpotential in sich barg, das bereits 1959 und 1962 zu grösseren Zusammenstößen zwischen den Ethnien führte: Zehntausende Tutsi fanden den Tod oder flüchteten in die Nachbarländer. ⁴²³ Der Beginn des blutigsten Kapitels der ruandischen Geschichte ist bereits im Oktober 1990 zu verorten, als in Uganda lebende Exilruander der „Ruandischen Patriotischen Front“ (RPF: *Front Patriotique Rwandais*), die sich mehrheitlich aus ethnischen Tutsi rekrutierten und zu den Nachkommen der Geflüchteten gehörten, einen Krieg gegen die ruandische Hutu-Regierung lancierten. Die „Organisation für Afrikanische Einheit“ (OAU) bemühte sich als zuständige Regionalorganisation um eine frühe Deeskalation des Konfliktes, allerdings war aufgrund ihrer schwachen Ressourcenbasis der

⁴²⁰ Vgl. Destexhe, Alain, *Neutrality or Impartiality*, in: Cahill, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 101-117, hier: S. 109; Carnegie Corporation of New York, a.a.O., Prolog, S. 5; Klinghoffer, Arthur Jay, *The International Dimension of Genocide in Rwanda*, London 1998, S. 103.

⁴²¹ United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, G.A. res. 47/108, 9. Dezember 1948.

⁴²² Vgl. Destexhe, Alain, *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, London 1994, S. 21ff.

⁴²³ Vgl. Adelman, Howard, *Difficulties in Early Warning: Networking and Conflict Management*, in: Walraven, Klaas van (Hrsg.), a.a.O., S. 51-81, hier: S. 73.

politisch-militärische Handlungsrahmen von Beginn an beschränkt. Trotzdem gelang es der OAU einen Friedensprozess für Ruanda zu initiieren, der im Juli 1992 in der Unterzeichnung eines Waffenstillstandes resultierte. Danach organisierte die OAU im Rahmen des sogenannten „Arusha-Prozesses“ die Bildung und Implementierung einer neutralen, militärischen Beobachtertruppe (*Neutral Military Observer Group, NMOG*), um die Pufferzonen zwischen der RPF und der Hutu-Regierung abzusichern.⁴²⁴ Der Arusha-Prozess war im Kern dem Gedanken der Prävention verpflichtet. Er bemühte sich um eine umfassende Lösung des Konfliktes, eine gesellschaftliche Neuordnung durch nationale Aussöhnung und um die Beseitigung tiefliegender Konfliktursachen. Im Einzelnen ging der Friedensprozess auf die Voraussetzungen eines Waffenstillstandes ein, auf das Prinzip der Machtteilung zwischen den Konfliktparteien, auf die Voraussetzungen zur Bildung einer breiten Übergangsregierung, auf die Integration der Regierungs- und Rebelleneinheiten in eine einzige nationale Armee und auf die Repatriierung von Flüchtlingen. Die Verhandlungen über die Unterzeichnung eines Friedensvertrages begannen am 8. Juni 1992. Unterbrochen von zahlreichen militärischen Zusammenstößen, konnte das Arusha-Friedensabkommen schliesslich am 4. August 1993 unterzeichnet werden.⁴²⁵ Um die Implementierung des Friedensabkommens zu überwachen, entschloss sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 872/1993 zur Entsendung einer *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR), die als eine *Peacekeeping*-Operation unter Kapitel VI der UN-Charta konzipiert wurde. Das erste Kontingent der UNAMIR, das sich insgesamt aus knapp 2.538 Blauhelmen rekrutierten sollte, erreichte Kigali am 21. Oktober 1993.⁴²⁶ Ihren Kern bildeten 400 gut ausgebildete und ausgerüstete belgische Soldaten. So optimistisch sich die OAU und die UNO auch gaben, letztlich scheiterte die Umsetzung des Friedensplanes an der politischen Realität: Extremistische Hutu machten kein Geheimnis daraus, dass sie wenig geneigt waren, ihre Macht mit anderen Parteien, allen voran der RPF, zu teilen. Vor dem Hintergrund dieser Restriktionen der führenden Konfliktparteien gegen das Arusha-Abkommen erwies sich die UNAMIR als personell zu schwach, um die in Arusha

⁴²⁴ **Owen**, David, a.a.O., S. 8; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 37; **Jones**, Bruce O., *The Arusha Peace Process*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke** Astrid (Hrsg.), *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Jersey 1999, S. 131-156, hier: S. 136f.; **Tekle**, Amare, *The OAU: Conflict Prevention, Management and Resolution*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), a.a.O., S. 111-130, hier: S. 118; **Mamdani**, Mahmood, *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, New Jersey 2001, S. 186ff.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 26.

⁴²⁵ **Jones**, Bruce O., a.a.O., S. 140ff.; **Bächler**, Günther, *Ausscheidungskampf auf ethnischer und ökologischer Grundlage. Das Beispiel Rwanda*, in: *Friedensbericht 1995*, Tod durch Bomben. Wider den Mythos vom ethnischen Konflikt, Chur; Zürich 1995, S. 135-159, hier: S. 151f.

⁴²⁶ Vgl. **Laegreid**, Turin, *U.N. Peacekeeping in Rwanda*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), a.a.O., S. 231-251, hier: S. 232; **Jones**, Bruce O., a.a.O., S. 144; **Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning*, a.a.O., S. 76f.

verabredeten Massnahmen durchzusetzen. Auch vermochte die *Peacekeeping*-Truppe nicht der Milizenrekrutierung der Hutu-Regierung entgegenzuwirken, die sich mit dieser Massnahme darauf vorbereitete, das Land schnellstmöglich wieder unter ihre alleinige Herrschaft zu bringen. Die Chance hierfür bot der Flugzeugabsturz vom 6. April 1994, der sowohl den ruandischen als auch den burundischen Präsidenten Habyarimana und Ntaryamira das Leben kostete. Mitglieder der Armee und der Präsidialgarde nahmen dieses Ereignis zum Anlass, um eine wahre Treibjagd auf Angehörige der Tutsi-Ethnie zu organisieren, die wahllos gemordet wurden. Auch moderate Hutu, die der Opposition angehörten, wurden bei dieser Gelegenheit eliminiert. Zu den ersten Opfern zählten die Premierministerin des Landes Agathe Uwilingiyimana und zehn belgische Angehörige der UNAMIR, die sie beschützen sollten. Sie starben am 7. April.

Der organisierte Charakter des ruandischen Verbrechens manifestierte sich darin, dass zu Beginn des Pogroms bewusst führende Hutu-Oppositionelle umgebracht wurden, um ein ideologisches Vakuum zu schaffen, in dem einzig radikale Anhänger des toten Präsidenten herrschten. Bereits zu Beginn der Pogrome wurden Regierungstruppen und Milizen in die Provinzen geschickt, um auch ausserhalb der Hauptstadt Kigali die Morde an den Tutsi zu organisieren. Bei der Durchführung der Morde spielten Soldaten, Nationalpolizisten und Kommunalpolitiker führende Rollen: Sie ordneten die Massaker im ganzen Land an und animierten die Zivilbevölkerung durch Geschenke, Aussicht auf Gewinne oder die Androhung von Gewalt zum Töten.⁴²⁷

„Das Ziel des Regimes, eine Massenbeteiligung am Völkermord mit Propaganda und Zwang zu erreichen, war letztlich gleichbedeutend mit der Herstellung eines Volkes unter einem Führer. Nicht eine Nation, die alle Banyarwanda (Rwander) umfaßte, war die Leitidee, sondern eine „ethnisch“ gesäuberte Gemeinschaft von Mördern, auf Dauer zusammengehalten durch eine schreckliche Bluttat.“⁴²⁸

Ihre moralische Autorität als Vertreterin der Nationalinteressen ausnutzend, dirigierte die Regierung das Morden und machte ein ganzes Volk zu Tätern. Erleichtert wurde diese weiträumige Instrumentalisierung der Bevölkerung durch die in Ruanda weit verbreitete Auffassung, dass der Gehorsam gegenüber der Regierung moralisch richtig sei. Als die RPF zum Selbstschutz in die Auseinandersetzung eingriff, entflammte der Bürgerkrieg aufs Neue. Gemässigten Hutu-Offizieren wurde zudem die Opposition zu den Hutu-Extremisten erschwert, da die meisten nicht mit der RPF kooperieren wollten. Der Sieg der RPF über die radikale Übergangsregierung unter Oberst Bagosora, die sich nach dem Tod des Präsidenten

⁴²⁷ Vgl. **Scherrer**, Christian P., *Rwanda-Burundi. Zur Notwendigkeit von Konfliktprävention und Übergangsjustiz nach dem Genozid*, Institut zur Förderung der Ethnizitätsforschung und Konfliktbearbeitung, IFEK-Report 2, Moers 1999, S. 43ff.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 23; **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 206; **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 232ff.

⁴²⁸ **Scherrer**, Christian P., a.a.O., S. 65.

gebildet hatte, beendete am 19. Juli den Völkermord an den Tutsi und ebnete gleichzeitig blutigen Vergeltungsaktionen Tür und Tor. Diese führten zu grossen Flüchtlingsströmen in die Nachbarländer Ruandas. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich, trotz einer am 8. Juni erfolgten Resolution zur Entsendung einer 5.500 Mann starken UNAMIR II gemäss Kapitel VII der UN-Charta, ganze 270 Mann in Ruanda: genauso viele Soldaten, wie nach dem teilweisen Abzug im April im Land verblieben waren.⁴²⁹

Obwohl der Völkermord in Ruanda die meisten westlichen Länder überraschte und den Eindruck erweckte, als sei er nicht vorhersehbar gewesen, waren schon seit längerem Vorboten des Völkermordes wahrzunehmen, für die sich allerdings niemand so recht zu interessieren vermochte. Die eindeutigsten Frühwarnsignale werden kurz skizziert.

Bereits 1993 wurden Stimmen laut, die die wachsenden Übergriffe der Hutu gegen die Tutsi mit Sorge betrachteten und eine Verschärfung der Situation in Ruanda prophezeiten. Die Menschenrechtsorganisation *Africa Watch* warnte, dass Hutu-Extremisten Listen mit Namen von Tutsi und gemässigten Hutu veröffentlichten, die getötet werden sollten. Viele von ihnen waren dann auch unter den ersten, die nach Ausbruch der Pogrome hingerichtet wurden. Auch andere Menschenrechtsorganisationen, die sich im Rahmen der *Commission of Investigation on Human Right Violation in Rwanda* vor Ort aufhielten, äusserten ihre tiefe Besorgnis. Im Januar 1993 bezeichnete die Kommission in einer Presseerklärung den schleichenden interethnischen Konflikt in Ruanda als Völkermord. Die Regierung wurde für den Tod von mehr als zweitausend Tutsi verantwortlich gemacht, die einzig aus dem Grund umgebracht wurden, weil sie Tutsi waren.⁴³⁰ Auch ein im Rahmen der *United Nations Commission on Human Rights* im April 1993 entsandter Beobachter berichtete, dass die Situation sich zu verschärfen drohte, da die Hutu-Regierung alle Tutsi als RPF-Anhänger brandmarkte. Bacre Waly Ndiaye unterstrich in seinem Report an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die direkte Involvierung der Armee bei der Tötung der Tutsi und die öffentliche Ermutigung der Bevölkerung durch lokale Politiker zur Teilnahme an den Morden. Ndiaye schloss seinen Bericht mit der Aufforderung, die Bestimmungen der Anti-Genozid-Konvention anzuwenden. Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch Jacques Roger Booh-Booh, der sich im Auftrag des

⁴²⁹ Vgl. **Bauer**, Andreas F., *Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neuen Praxis des Sicherheitsrates*, Berlin 1996, S. 156f.; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 21f.; **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 235f.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 43; **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 206.

⁴³⁰ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Prolog, S. 2; **Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning*, a.a.O., S. 72; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 22; **Mehler**, Andreas, a.a.O., S. 203.

Generalsekretärs der Vereinten Nationen um die Implementierung des Arusha-Abkommens bemühte. Booh-Booh warnte, dass die Regierung die Zeit nutze, um einen Genozid vorzubereiten.⁴³¹

Zur gleichen Zeit konnte eine Hasskampagne von regierungstreuen Medien beobachtet werden, in der öffentlich zum Mord an den Tutsi aufgerufen wurde. Eine zentrale Rolle hierbei kam dem Rundfunk und den Printmedien zu, wobei sich die Zeitungen und Zeitschriften in erster Linie auf die Überzeugung ruandischer Intellektueller konzentrierten, das Radio hingegen seine Sendungen an die breite, zumeist illiterate Bevölkerung richtete, die der Propaganda blind vertraute.

„Given the authoritarian tradition, they tended to believe what the authorities told them.“⁴³²

Dank sehr guter Verbindungen des privaten „Hass-Senders“ *Radio-Télévision Libre des Mille Collines* (RTL) zum staatlichen *Radio Rwanda* war der Empfang seiner Emissionen im ganzen Land möglich. Die Taktik des RTL basierte auf einer gezielten Verbreitung von Falschmeldungen, die kollektive Ängste zwischen den Hutu schüren sollten. Auf diesem Weg sollten politische und regionale Differenzen zwischen ihnen minimiert werden, damit sie im Hass gegen die Tutsi vereint werden konnten. Die immerwährende Suggestion eines bevorstehenden Überfalls der Tutsi und die Warnungen vor ihrer angeblichen Grausamkeit sollten darüber hinaus den Eindruck erwecken, als würde es sich hierbei um die unmittelbare Realität handeln. Im Vertrauen auf die staatlichen Medien glaubten viele Hutu, ihre einzige Überlebenschance bestünde in der Tötung der Tutsi, bevor diese sie selbst töteten.⁴³³

„Die Behörden zählten darauf, mit solchen Berichten die Hutu davon überzeugen zu können, dass es sich bei ihren Tutsi-Nachbarn um gefährliche Agenten der RPF handelte, die vernichtet werden mussten. Gemeindevorsteher und selbst Geistliche versicherten den Hutu, dass es gerechtfertigt sei, Tutsi als Massnahme der Selbstverteidigung anzugreifen.“⁴³⁴

Als Belohnung wurden den Hutu die Habseligkeiten und Ländereien der toten Tutsi versprochen, was bei der in Ruanda vorherrschenden Überbevölkerung, Landnot und mangelnden Versorgung mit Lebensmitteln durchaus mit den realen Überlebensängsten der Bevölkerung korrespondierte und sie vor dem Hintergrund der zu erwartenden Gewinne zum Morden motivierte. Vor und während des Völkermordes erwogen die USA und andere westliche Staaten, die Sendetätigkeit der radikalen Medien zu unterbinden. Der Gedanke wurde jedoch, obwohl die Aussagen der Medien eindeutig waren, verworfen.

⁴³¹ Vgl. **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 23; **Scherrer**, Christian P., a.a.O., S. 44.

⁴³² **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 199.

⁴³³ Vgl. **Chalk**, Frank, *Hate Radio in Rwanda*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), a.a.O., S. 93-107, hier: S. 93ff.; **Bauer**, Andreas F., a.a.O., S. 156f.; **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 190f.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 37.

Im Januar 1994 veröffentlichte die radikale Zeitschrift *Kangura* folgendes:

„We will begin by getting rid of the enemies inside the country. The Tutsi “cockroaches” should know what will happen, they will disappear.“⁴³⁵

Die breite Publizität von *Kangura* wurde durch die aktive Unterstützung von Habyarimana und seiner Frau garantiert: Das ketzerische Blatt wurde anfänglich von der regierungseigenen Druckerei gedruckt.⁴³⁶

Auch die Gründung und Bewaffnung von Milizen liess früh eine drohende militärische Konfrontation vermuten. So gründete der ruandische Präsident Habyarimana bereits 1992 innerhalb seiner Partei eine Jugendorganisation Namens *Interahamwe*, die seit 1993 in Ausbildungslagern an Waffen trainiert wurde. Während des Völkermordes avancierte diese „Jugendorganisation“ zu einer der brutalsten Milizen. Die militärische Ausbildung der *Interahamwe* übernahm die Präsidentengarde. Zu gleichen Zeit kam es zur Bildung sogenannter „ziviler Selbstverteidigungsgruppen“. Ende 1993 und Anfang 1994 konnte eine verstärkte Abgabe von Schusswaffen und Macheten an die Milizen, „Selbstverteidigungskräfte“ und Anhänger des Präsidenten durch Regierungssoldaten und politische Führer beobachtet werden. Anhänger Habyarimanas importierten so viele Macheten, dass jeder dritte Hutu - männliche und erwachsen - bewaffnet werden konnte. *Human Rights Watch* und andere vor Ort aktive Menschenrechtsorganisationen berichteten seit 1993 über wachsende Waffengeschäfte, breite militärische Rekrutierung und Bewaffnung von Milizen und eine zunehmende Kampfbereitschaft der regulären Armee.⁴³⁷ Bestand diese 1990 noch aus lediglich 5.000 Mann, wuchs sie im April 1994 auf 45.000 Soldaten an, die allesamt von französischen Militärs ausgerüstet und trainiert wurden. Die französische Regierung - die später ihre Unwissenheit beteuerte - muss davon gewusst haben, zumal Paris noch Waffen nach Kigali exportierte, als die ruandische Regierung bereits systematisch die Tutsi vernichtete. *Human Right Watch* unterstreicht in diesem Kontext, dass auch nach der Verhängung eines internationalen Waffenembargos französische Waffentransporte Kigali über die zairische Stadt Goma erreichten. Auch der belgische Militärdienst wusste spätestens seit Dezember 1993 vom personellen Aufbau der Armeen und Milizen auf Seiten der Regierung und der RPF, von ihrer kontinuierlichen Bewaffnung und von ihrer Bereitschaft,

⁴³⁴ **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 28.

⁴³⁵ Zitiert in: **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 212.

⁴³⁶ Vgl. **Scherrer**, Christian P., a.a.O., S. 43.

⁴³⁷ Vgl. **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 22; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 183; **Laegreid** Turin, a.a.O., S. 233; **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 206; **Scherrer**, Christian P., a.a.O., S. 42.

jederzeit loszuschlagen.⁴³⁸ Informationen über eine wachsende Militarisierung in Ruanda übermittelte auch die UNAMIR nach New York, als sie im Januar 1994 versteckte Waffenlager aushob. Diese Entdeckung kollidierte mit den Vereinbarungen des Friedensvertrages. Leider hatte die Entdeckung keinerlei negative Auswirkungen für die Schuldigen, da der Sicherheitsrat strikt am *Peacekeeping*-Mandat der UNAMIR festhielt. Die internationale Untätigkeit gipfelte darin, dass die illegalen Waffen an die ruandische Regierung übergeben wurden. Dass sich die internationale Gemeinschaft aber durchaus der möglichen, negativen Folgen dieser Aufrüstung bewusst war, offenbarte sich darin, dass die UNAMIR-Offiziere angehalten wurden, Evakuierungspläne für Ausländer auszuarbeiten.⁴³⁹

Parallel konnte eine Häufung politischer Morde an führenden Persönlichkeiten beobachtet werden und eine wachsende Zahl von Übergriffen auf die Tutsi, die zunehmend zu Opfern der radikalen *Interahamwe* wurden. Aufgrund ihres begrenzten Mandats konnte die UNAMIR wenig gegen die sich zuspitzende Situation ausrichten. Das *Headquarter* in New York unternahm nichts, um die Position der UNAMIR in irgendeiner Weise zu stärken. Umsonst bemühte sich der Kommandant der UNAMIR, General Romeo Dallaire, um die Erlaubnis der Beschlagnahmung von Waffen und um eine personelle Stärkung der Blauhelme, damit die Bestimmungen des Friedensvertrages durchgesetzt werden konnten.⁴⁴⁰

Zu allem Überfluss belasteten strukturelle Faktoren die schon ohnehin fragile zwischenethnische Situation. Vor dem Genozid lebten 95 Prozent der ruandischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten und in finanzieller Anhängigkeit von landwirtschaftlichen Produkten. Ohnehin eines der ärmsten Länder der Welt, versank Ruanda durch Überbevölkerung, dichte Besiedlung, kleine Anbauflächen, fallende Weltmarktpreise für Agrarprodukte (insbesondere Kaffee und Tee), eine rückläufige landwirtschaftliche Produktivität und strukturelle Anpassungsprogramme in tiefer Armut. Diese Situation bot ethnischen und sozialen Spannungen einen idealen Nährboden. Die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung durch die ruandischen Bauern sank in der Zeit zwischen 1984-1991 auf 1.509 Kalorien, obwohl sie 1984 noch 2.055 Kalorien betrug.⁴⁴¹ Bächler konstatiert diesbezüglich:

⁴³⁸ Vgl. **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 779; **Scherrer**, Christian P., a.a.O., S. 44f.; **Mehler**, Andreas, a.a.O., S. 207.

⁴³⁹ Vgl. **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 187ff.

⁴⁴⁰ Vgl. **Laegreid**, Turid, a.a.O., S. 233f.

⁴⁴¹ Vgl. **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 197f.; **Rupasinghe**, Kumar/Naraghi, Anderlini Sanan, a.a.O., S. 12; **Bächler**, Günther, a.a.O., S. 141f.; **Mehler**, Andreas, a.a.O., S. 203.

„1989 kam es erstmals zu regionalen Hungersnöten, die zu bürgerkriegsähnlichen Unruhen im Land führten. Diese hatten ausgesprochen wenig mit dem historischen Hutu-Tutsi-Gegensatz zu tun. Trotzdem wurde angesichts der dramatischen ökologischen Situation die Ethnie wiederum zu der imaginären Grösse, entlang deren sich die Gewalthandlungen kanalisieren und gleichzeitig gezielt verschärfen liessen.“⁴⁴²

Der Bürgerkrieg verschlimmerte die Situation. Hunderttausende Vertriebene konnten ihre Felder nicht bestellen. Das Pro-Kopf-Einkommen sank 1993 auf 200 US-Dollar. Zu Beginn des Jahres 1994 waren aus diesen Gründen nahezu 800.000 Menschen auf die Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Begleitet wurde diese sich verschärfende wirtschaftliche Situation von einer wachsenden Korruption und Jugendkriminalität.⁴⁴³ Zusammen mit anderen Faktoren führten diese zur Entstehung eines Pulverfasses.

Auch die immerwährende Verschiebung der Einsetzung einer neuen Regierung, die ursprünglich für Januar 1994 vorgesehen war, hätte die internationalen Beobachter vor dem Hintergrund der anderen Vorboten wachrütteln müssen - insbesondere, da Belgien, die USA, Frankreich und Deutschland über sehr gute Informationsquellen in Ruanda verfügten und bestens Bescheid wussten, was sich vor Ort zutrug.⁴⁴⁴

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Massnahmen von Akteuren der internationalen Gemeinschaft unternommen wurden, um den Völkermord zu verhindern oder sein tödliches Wüten einzudämmen.

3.1.2. Von der Völkergemeinschaft in Ruanda implementierte präventive und deeskalierende Massnahmen

Zu den ersten Akteuren, die in Ruanda intervenierten, gehörten die OAU und Menschenrechtsorganisationen. Allerdings war das Engagement der OAU, dem guten Willen zum Trotz, durch strukturelle Schwächen relativ beschränkt. Aus eigener Kraft vermochte die Regionalorganisation den sich abzeichnenden Genozid nicht zu stoppen. Trotzdem rekrutierte die OAU eine 500 Mann starke Beobachtertruppe (*Neutral Military Observer Group: NMOG*), die nach der Unterzeichnung des Waffenstillstandes im Juli 1992 in Ruanda implementiert wurde. Die NMOG bewachte Pufferzonen zwischen den Regierungstruppen und der RPF und fungierte gleichzeitig als Vermittlerin, die sich um die Wiederherstellung von Vertrauen zwischen den Konfliktparteien bemühte. In diesem Rahmen initiierte sie politische Verhandlungen und einen gegenseitigen Gefangenenaustausch. Bereits zu Beginn

⁴⁴² Bächler, Günther, a.a.O., S. 147.

⁴⁴³ Vgl. Forges, Alison Des, S. 159f.; Mamdani, Mahmood, a.a.O., S. 203; Mehler, Andreas, a.a.O., S. 197.

des Jahres 1993 wandte sich der Generalsekretär der OAU Salim Ahmed Salim an die UNO mit der Bitte um Unterstützung bei der Befriedung des ruandischen Konfliktes. Die UNO wollte allerdings erst nach der Unterzeichnung eines Friedensvertrages in das Konfliktgeschehen eingreifen.⁴⁴⁵ Als der Friedensprozess nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens im August 1993 ins Stocken geriet, appellierte die OAU erneut an die Konfliktparteien und forderte sie zur Umsetzung der in Arusha beschlossenen Massnahmen auf. Der tansanische Aussenminister Diria bot sich als Vermittler an und organisierte am 6. April 1994 eine Konferenz in Dar-es-Salaam, um auf regionaler Ebene über die Situation in Ruanda und Burundi zu debattieren. Unglücklicherweise wurden die Präsidenten beider Länder auf dem Heimflug von der Konferenz beim Landeanflug auf Kigali getötet. Kurz zuvor hatte sich Habyarimana in Dar-es-Salaam verpflichtet, endlich das Arusha-Abkommen aktiv umzusetzen. Nach dem Beginn des Völkermordes appellierte Salim Ahmed Salim ein Mal mehr an die Konfliktparteien und forderte die UNO auf, ihr Mandat in Ruanda auszuweiten. Die OAU selbst besass keine Kapazitäten, um eine *Peace-Enforcement*-Truppe einzusetzen, allerdings erklärte sich Salim Ahmed Salim bereit, afrikanische Truppen bereitzustellen, die im Rahmen der UNO an der UNAMIR II partizipieren sollten.⁴⁴⁶

Auch das frühe Engagement von Menschenrechtsorganisationen konnte nicht das erforderliche politische und militärische Potential rekrutieren, um die Situation in Ruanda zu entschärfen. Trotz zahlreicher Appelle an westliche Regierungen und trotz der Veröffentlichung von kritischen Berichten zu Ruanda schafften es die NGOs nicht, den Konflikt in den aussenpolitischen Agenden westlicher Regierungen und internationaler Organisation zu verankern. Auch vermochten sie nicht, die Medien für sich einzunehmen, um auf diesem Weg die sich anbahnende Tragödie in Ruanda einer grossen Öffentlichkeit bewusst zu machen. Am Beispiel der USA konstatieren Livingstone und Eachus folgendes:

„With the exception of South Africa, sub-Sahara Africa has been consistently ignored by the networks.“⁴⁴⁷

Ohne die notwendige Öffentlichkeit blieben die NGOs aber ihrer wichtigsten Waffe beraubt und konnten keinen Druck auf Regierungen ausüben, um sie zum präventiven Handeln zu bewegen.

⁴⁴⁴ Vgl. **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 182; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 33.

⁴⁴⁵ Vgl. **Tekle**, Amare, a.a.O., S. 119ff.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 75.

⁴⁴⁶ Vgl. **Tekle**, Amare, a.a.O., S. 124f.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 78.

⁴⁴⁷ **Livingstone**, Steven/**Eachus**, Todd, *Rwanda: U.S. Policy and Television Coverage*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), a.a.O., S. 209-228, hier: S. 212.

Nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens entsandte endlich auch die UNO reguläre Blauhelme nach Ruanda, um die Implementierung der in Arusha beschlossenen Massnahmen zu überwachen. Allerdings sah sich die UNAMIR nach ihrer Stationierung, deren Mandat auf dem Kapitel VI basierte, mit zunehmender Gewalt konfrontiert, die mit einer mangelnden Umsetzung der Arusha-Vereinbarungen einherging. Zwar äusserte die UNAMIR ihre Besorgnis, der Handlungsrahmen war jedoch durch das Mandat eng gefasst und eine Modifizierung und Erweiterung um Aspekte des *Peace-Enforcement* hätte vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Somalia im Sicherheitsrat keine Mehrheit gefunden. Zur Untätigkeit verdammt, konnte die UNAMIR nicht mehr tun, als den Waffenkäufen und der Bewaffnung von Milizen zuzuschauen, auch wenn Romeo Dallaire mehrmals an New York appellierte und um eine personelle Stärkung der Truppe und die Erlaubnis zum aktiven Schutz von Zivilisten bat.⁴⁴⁸ Der Zusammenbruch des Friedensprozesses nach dem Tod des Präsidenten und das Einsetzen einer damit einhergehenden, unkontrollierten Mordwelle zwang den Sicherheitsrat zum Handeln. UNAMIR war als klassische Blauhelmtruppe zum Einsatz in einem akuten Krisengebiet ungeeignet, zumal sie durch den Abzug des stärksten belgischen Kontingentes infolge der Ermordung von zehn belgischen Soldaten bereits erheblich geschwächt wurde. Um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, machte der UN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat drei Änderungsvorschläge: Der erste Vorschlag sah eine massive personelle Stärkung der UNAMIR vor, bei gleichzeitiger Erweiterung des Mandates um Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta. Diese Umstrukturierung hätte im Sinne von *Peace-Enforcement* ermöglicht, dass der Waffenstillstand mit Gewalt hätte durchgesetzt werden können, um dem Morden ein Ende zu bereiten. Der zweite Vorschlag sah hingegen eine massive Reduktion der Truppe vor und die Umwandlung ihres Mandates vom *Peacekeeping* zur Vermittlung zwischen den Konfliktparteien. Der letzte Vorschlag zielte auf einen totalen Rückzug der UNO aus Ruanda. In der Resolution 912 entschied sich die Generalversammlung für den zweiten Vorschlag. Die Sorge um die eigenen Soldaten wog schwerer als die Sorge um das Schicksal der ruandischen Zivilbevölkerung. Die Truppe wurde auf repräsentative 270 Mann reduziert. Zu ihren Hauptaufgaben gehörte die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien, um sie zu einen Waffenstillstand zu bewegen.⁴⁴⁹ Für die ruandische Übergangsregierung muss diese Entscheidung wie die Unterstützung ihrer Sache gewirkt haben. Salim Ahmed Salim warf der UNO daher auch eine mangelnde Sorge um Afrika und die Verfolgung doppelter Standards vor. In Ruanda schreckte man vor einer

⁴⁴⁸ Vgl. **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 233ff.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 33.

⁴⁴⁹ Vgl. **Endemann**, Harald, a.a.O., S. 315f.; **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 240ff.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 47ff.

Ausweitung des Mandates zurück, während nur wenige Tage später mit der Resolution 914 die Aufstockung der in Bosnien stationierten UNO-Blauhelme um 6.500 Mann bewilligt wurde. Als das Blutvergiessen in Ruanda kein Ende nehmen wollte und die internationale Gemeinschaft vor dem offensichtlichen Völkermord an den Tutsi nicht länger die Augen verschliessen konnte, musste der Sicherheitsrat erneut handeln, wollte er sein internationales Ansehen nicht gänzlich verspielen. In der Resolution 918/1994 wurde im Mai daher eine Aufstockung der in Ruanda stationierten UNAMIR auf 5.500 Mann beschlossen, die mit der Befugnis einherging, Flüchtlingen und Zivilisten zu helfen und notfalls auch Sicherheitszonen einzurichten. Diese Kursänderung wurde ermöglicht, weil sich Boutros-Ghali seit Ende April persönlich im Sicherheitsrat um ein verstärktes Engagement der UNO in Ruanda bemühte.⁴⁵⁰

„The massacres and the need to protect civilians in Rwanda now became his main priority, although he did not use the term „genocide“ until late May.“⁴⁵¹

Da sich jedoch die Mobilisierung eines stärkeren Truppenkontingents erheblich verzögerte, billigte der Sicherheitsrat am 11. Juni des gleichen Jahres mit der Resolution 929 ein befristetes, militärisches Eingreifen Frankreichs zum Schutz der Bevölkerung. Wurde die UNAMIR ursprünglich als eine reine *Peacekeeping*-Truppe konzipiert, sahen die Resolutionen 918 und 929 eine Erweiterung des Mandates vor: sie beinhalteten Beschlüsse nach Kapitel VII der UN-Charta. Der Sicherheitsrat begründete seinen Entschluss damit, dass die humanitäre Krise in Ruanda eine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit darstellte. Allerdings waren die Motive Frankreichs nicht so altruistisch, wie nach aussen hin vermittelt wurde. Die 2.500 Mann starke *Opération Turquoise* wurde initiiert, um Leben zu retten, aber auch, um für die Übergangsregierung gegenüber der erfolgreich vorrückenden RPF Gebiete und Legitimität zu sichern.⁴⁵² Die UNAMIR I konnte erst im Oktober in ihrer vollen Grösse realisiert werden. Zu einem Zeitpunkt also, als die RPF durch ihren Sieg über die Regierungstruppen dem Morden bereits aus eigener Kraft ein Ende gesetzt hatte.

Zusammenfassend lässt sich das Engagement der UNO in Ruanda als ein einziges Desaster beschreiben. Trotz einer dringenden Handlungsnotwendigkeit wurde die Implementierung präventiver oder wenigstens kurativer Massnahmen im Rahmen der UNO dadurch erschwert, dass sich die Tragödie weit weg in Afrika abspielte und unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates einzig Frankreich eigene Interessen in Afrika verfolgte. Ausgerechnet Paris

⁴⁵⁰ Vgl. **Endemann**, Harald, a.a.O., S. 318f.; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 49; **Mehler**, Andreas, a.a.O., S. 211.

⁴⁵¹ **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 243; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 50f.

⁴⁵² Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 95; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 45; **Laegreid**, Turin, a.a.O., S. 245f.; **Endemann**, Harald, a.a.O., S. 325f.; **Bauer**, Andreas F., a.a.O., S. 159.

aber setzte sich offen für die extremistische Hutu-Regierung ein. Aufgrund der sehr guten Beziehungen zum Habyarimana-Regime und anderen hohen Funktionsträgern Ruandas kann davon ausgegangen werden, dass Frankreich mit Sicherheit über die Vorbereitungen zum Völkermord informiert war.⁴⁵³ Die USA zeigten nach den traumatischen Erfahrungen in Somalia wenig Lust, erneut in Afrika aktiv zu werden. Die neuen Bestimmungen sahen vor, dass amerikanische Blauhelme nur bei einer direkten Betroffenheit amerikanischer Interessen implementiert würden. Im Gegensatz zu Frankreich versuchten die USA Ende April, als sich bereits die Meldungen über Morde und Verbrechen häuften, wenigstens politischen Druck auszuüben und lancierten eine politische Initiative, die auf die Rückkehr zum Arusha-Prozess und auf die Aufnahme von Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien zielte. Parallel dazu wurden die Nachbarländer Ruandas aufgefordert, Druck auf die Konfliktparteien auszuüben. Diese diplomatische Initiative hatte jedoch einen grossen Haken: Die Regierung Ruandas, die für die Morde die volle Verantwortung trug, wurde auf diesem Weg zu einem akzeptablen Verhandlungspartner, was nach innen zur Stärkung ihre Legitimität missbraucht wurde. Leider waren die USA nicht bereit, den entscheidenden Schritt zu tun, um Ruanda zu befrieden: der UNAMIR mehr Ressourcen zukommen zu lassen, damit sie ihm Rahmen eines breiter gefassten Mandates aktiver hätte agieren können. Aus ihrer Passivität erwachten die USA auf Druck der Öffentlichkeit nach Beendigung der ruandischen Tragödie, der die amerikanischen Medien alles in allem wenig Aufmerksamkeit schenkten. Erst die unter grossem medialen Aufwand übertragene Flüchtlingskatastrophe in Zaire vermochte öffentlichen Druck zu erzeugen, der die Regierung zum Handeln motivierte.⁴⁵⁴ Als die Tragödie bereits ein trauriges Ende gefunden hatte, war Washington willens und fähig, die Folgen zu bekämpfen. Die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates zeigten nahezu kein Interesse am ruandischen Geschehen: Grossbritannien fühlte sich mit der Friedenssicherung in Bosnien ausgelastet; Russland war militärisch in Tschetschenien involviert und China stand grundsätzlich der Vorstellung von Interventionen in innerstaatliche Angelegenheiten feindlich gegenüber.⁴⁵⁵

Analysiert man die Massnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Prävention und Deeskalation der ruandischen Krise, fällt auf, dass die meisten von ihnen zu spät

⁴⁵³ Vgl. **Waal**, Alex de/**Omaar**, Rakiya, *Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität*, in: **Debiel**, Tobias/**Nuscheler**, Franz (Hrsg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1999, S. 229-249, hier: S. 229; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 215f.; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 121.

⁴⁵⁴ Vgl. **Livingstone**, Steven/**Eachus**, Todd, a.a.O., S. 210f.; **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 757; **Klinghoffer**, Arthur Jay, a.a.O., S. 97; **Destexhe**, Alain, *Rwanda and Genocide*, a.a.O., S. 50.

implementiert wurden, ihre adäquate Einsetzung nicht hinreichend überwacht wurde und sie nicht der Konfliktstufe, -gattung und -dynamik entsprachen. Auch wurde das breite Spektrum präventiver Instrumente nicht ausgeschöpft. Einige verpasste Handlungsmöglichkeiten werden an dieser Stelle aufgezeigt.

In erster Linie hat es die internationale Gemeinschaft unterlassen, der ruandischen Regierung ihre Legitimität abzusprechen und die Hassmissionen aus dem Radio einzudämmen. Diese einfachen Massnahmen wären sehr hilfreich gewesen, um die Stellung der Behörden zu untergraben und hätte es den Ruandern ermöglicht, sich dem Morden aktiv zu widersetzen. Viele Ruander wurden aus Angst vor dem Verlust des eigenen Lebens und aus dem anerzogenen Gehorsam gegenüber der Regierung zu Tätern: die Angst, selbst Opfer von Gewalt zu werden, führte zu Präventivschlägen.

„Conformity is deep, very developed here. In Rwandan culture, everyone obeys authority. People revere power, and there isn't enough education. Fear and obedience are like flip sides of a single coin: Common to them is the claim that the person involved has ceased to think.“⁴⁵⁶

Insbesondere der Rundfunk wurde dazu missbraucht, ein unmittelbares Eingreifen der RPF zu suggerieren und breite Teile der Bevölkerung gegen die Tutsi-Minderheit aufzuwiegeln. Aus Angst vor dem Feind und seiner Rache wurden friedliche Zivilisten zu Vollziehern des Völkermordes. Die westlichen Länder wussten um die starke Stellung des Rundfunks in Gesellschaften mit hohen Illiterazitätsraten. Trotz der Warnungen zahlreicher NGOs über die katastrophalen Auswirkungen der Hasspropaganda vorab des Genozides, unternahmen die westlichen Länder nichts, um die Emissionen einzudämmen. Die Kommentare des amerikanischen und kanadischen Botschafters zum aggressiven RTML-Sender muten in diesem Kontext als Hohn an.⁴⁵⁷

“American Ambassador David P. Rawson claimed it was a good source of information and that its statements could be interpreted many ways. Canadian Ambassador Lucie Edwards, acknowledging that everybody listened to RTML, found it difficult to take it seriously because “there were so many genuinely silly things being said on the station, so many obvious lies”“.⁴⁵⁸

Verpasst hat die internationale Gemeinschaft auch, stärker auf wirtschaftliche Sanktions- und Anreizmassnahmen zurückzugreifen. Diese Instrumente präventiver Diplomatie boten sich geradezu an, da Ruanda weitgehend auf Finanzhilfen aus dem Ausland angewiesen war. Bis zum Genozid gehörte Ruanda zu denjenigen Entwicklungsländern, die die meiste internationale Hilfe bekamen. Selbst als sich seit 1991 die Gerüchte über die Vorbereitung eines Völkermordes durch die ruandische Regierung häuften, unternahmen die Geber

⁴⁵⁵ Vgl. **Owen**, David, a.a.O., S. 9.

⁴⁵⁶ **Mamdani**, Mahmood, a.a.O., S. 200.

⁴⁵⁷ Vgl. **Chalk**, Frank, a.a.O., S. 93; **Forges**, Alison Des., a.a.O., S. 17.

⁴⁵⁸ **Chalk**, Frank, a.a.O., S. 102.

keinerlei Gegenmassnahmen.⁴⁵⁹ Es wäre ein Leichtes gewesen, dieses Druckmittel einzusetzen, um die Umsetzung des Arusha-Abkommens zu forcieren oder den staatlich angeordneten Massenmord zu stoppen, zumal die Wirksamkeit von Sanktionen kurz vorher unter Beweis gestellt werden konnte. Als sich die ruandische Regierung 1993 weigerte, das Friedensabkommen zu unterschreiben, hatten die Geberländer und die Weltbank Hilfsmittel teilweise zurückgehalten und weitere ökonomische Sanktionsmassnahmen für den Fall einer Nichtkooperation angedroht. Dieses Vorgehen der internationalen Gemeinschaft wirkte sich überaus disziplinierend auf die Verhandlungsmoral der Regierung aus. Vorab und während der Krise wurde die Verhängung von Wirtschaftssanktionen allerdings niemals ernsthaft diskutiert. Von Beginn an wurde davon ausgegangen, dass diese zu ihrer vollen Entfaltung zu viel Zeit bräuchten.⁴⁶⁰ Das Zurückhalten von Hilfsmitteln wäre jedoch als symbolische Geste, insbesondere nach dem Beginn der Pogrome gegen die Tutsi, sehr wichtig gewesen. Auf diesem Weg hätte die Legitimität der Übergangsregierung untergraben werden können, welche diese zur Durchführung der Morde missbrauchte. Auch hätten sich Sanktionen positiv auf die Konstituierung einer breiten Opposition ausgewirkt. Des Forges konstatiert diesbezüglich:

„Jegliche öffentliche Verurteilung des Völkermordes durch die Geberländer und die Weltbank - insbesondere in Verbindung mit einer ausdrücklichen Warnung, daß man niemals eine am Völkermord beteiligte Regierung unterstützen würde - hätte den Ruändern gezeigt, daß die Übergangsregierung wohl kaum ihr Ziel erreichen würde, und ihre Neigung verhindert, den Befehlen dieser Regierung Folge zu leisten.“⁴⁶¹

Als Frankreich Ruanda vor einem tieferen Imageverlust warnte und seine Hilfslieferungen von einer Verbesserung der internen Situation abhängig machte, wurde die ruandische Bevölkerung über das Radio aufgefordert, das Herumliegenlassen von Leichen in den Strassen zu unterlassen, um sich so französischer Hilfslieferungen zu versichern. Auch öffentliche Kritik der USA bewog die Regierung, das Morden unter Kontrolle zu bringen, um die USA nicht zu verärgern.⁴⁶² Leider wurden ökonomische Sanktionen weder konsequent eingesetzt, um das Friedensabkommen von Arusha zu implementieren, noch um den Verbote des Völkermordes oder den Morden selbst zu begegnen. Auch politische Sanktionen kamen nicht zur Anwendung. Geeignete Massnahmen wären gewesen, die Botschafter Ruandas auszuweisen und die Vertreter der ruandischen Regierung auf der UNO-

⁴⁵⁹ Vgl. **Uvin**, Peter, *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda*, Connecticut 1998, S. 40ff.; **Scherrer**, Christiaan P., a.a.O., S. 46.

⁴⁶⁰ Vgl. **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 46; **Waal**, Alex de/**Omar**, Rakiya, a.a.O., S. 237.

⁴⁶¹ **Forges**, Alison Des, a.a.O., S. 46.

⁴⁶² Ebd., S. 48.

Ebene zu isolieren. Auch die Androhung einer Anklage wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit hätte die Autorität der Regierung schmälern können.⁴⁶³

Erst sehr zögerlich entschloss sich der Sicherheitsrat am 17. Mai 1994 zur Verhängung eines minimalen Sanktionsregimes in Form eines Waffenembargos. Die Resolution 1918 verbot den Verkauf und die Lieferung von Waffen an Ruanda. Zwar wurde der Völkermord mit mehrheitlich primitiven Waffen, wie Macheten und Knüppeln, durchgeführt, doch auch Schusswaffen benötigte die Übergangsregierung im Kampf gegen die RPF. Leider wurden keine ernsthaften Zwangsmassnahmen unternommen, um das Embargo effektiv durchzusetzen. Die meisten Nachbarstaaten Ruandas missachteten das Embargo und kooperierten offen mit einer der Konfliktparteien.⁴⁶⁴ Vor dem Hintergrund eines Genozides erscheint jedoch die Verhängung eines Waffenembargos als Hohn. Cortright und Lopez konstatieren diesbezüglich:

„The imposition of an arm embargo in the face of such mass murder seemed an utterly inadequate, almost pathetic response. This was the only action the Security Council could agree upon, however.“⁴⁶⁵

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass trotz der Diskussion um die präventive Wirkung von Sanktionen in Ruanda diese erst dann implementiert wurden, als der Konflikt bereits ausser Kontrolle geriet und sich der disziplinierenden Wirkung von Sanktionen entzog, die am besten zu einem frühen Zeitpunkt des Konfliktes wirken.

3.1.3. Bilanz

Betrachtet man die Hintergrundbedingungen, die Motive der Konfliktparteien und den Verlauf des Konfliktes, fällt auf, dass der Völkermord in Ruanda kein Ausbruch eines althergebrachten Hasses zwischen verfeindeten Ethnien war, sondern die koordinierte Arbeit einer organisierten Elite, die ihren Machtanspruch verwirklichen wollte. Auf diesem Weg sollte die Beteiligung der Tutsi an der Macht infolge der Siege der RPF rückgängig gemacht werden. Als willkommenes Startschuss diente der Flugzeugabsturz vom 6. April 1994. Ohne auf sich häufende Signale vorab des militärischen Ausbruchs zu achten, verschloss die internationale Gemeinschaft die Augen vor dem sich abzeichnenden Völkermord. Folgende Vorboten deuteten eine nahende militärische Konfrontation deutlich an:

1. Waffenkäufe und Bewaffnung breiter Bevölkerungsschichten;
2. Zunehmende Militarisierung der Gesellschaft und Aufbau von Milizen und Selbstverteidigungskräften;
3. Wachsende soziale Spannung durch strukturelle Faktoren;
4. Gewaltsame Opposition durch dieselbe ethnische Gruppe in den Nachbarstaaten;

⁴⁶³ Vgl. **Waal**, Alex de/**Omaar**, Rakiya, a.a.O., S. 236.

⁴⁶⁴ Vgl. **Cortright**, David/**Lopez**, George, *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World*, Boulder; San Francisco; Oxford 1995, S. 197; **Skidelsky**, Robert/**Mortimer**, Edward, *Economic Sanctions as a Means to International Health*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 143-161, hier: S. 156.

⁴⁶⁵ **Cortright**, David/**Lopez**, Georg A., a.a.O., S. 195f.

5. Zusammenwachsen unterschiedlicher politischer Gruppierungen zu einer Bewegung;
6. Zunehmende physische und verbale Zusammenstöße zwischen Regimeanhängern und -gegnern;
7. Massnahmen zur Auslöschung der Tutsi durch die Regierung und ihre Anhänger.

Als das Morden einsetzte, verpassten die Vereinten Nationen selbst ein kuratives Engagement und distanzieren sich von der Situation in Ruanda. Diese Tatsache wirkte sich wie ein Beschleunigungsfaktor auf die Situation aus und förderte eine weitere Eskalation.

„Die politischen Entscheidungsträger in Frankreich, Belgien und den Vereinigten Staaten wussten ebenso wie die Vereinten Nationen von den Vorbereitungen für ein gewaltiges Blutbad, unterließen jedoch die zu seiner Verhütung notwendigen Maßnahmen. [...] Um die Anführer und ihre Zeloten aufzuhalten, hätte es einer militärischen Intervention bedurft, wofür in der Anfangsphase bereits eine relativ kleine Truppe ausgereicht hätte.“⁴⁶⁶

Das Kontingent der nur wenige Wochen zuvor implementierten UNAMIR wurde infolge des Todes von zehn belgischen Soldaten dramatisch verkleinert. Angeführt von den USA, gegen den Rat zahlreicher UNO-Beamter und NGOs, beschloss der Sicherheitsrat am 21. April die Reduktion der Truppe auf 270 Mann. Die an Ort und Stelle verbliebenen Minimal-Kräfte konnten das Blutvergiessen nicht stoppen. Erst vier Monate später, als bereits Hundertausende ermordet wurden, entschlossen sich die Vereinten Nationen zur Entsendung einer 5.500 Mann starken *Peacekeeping*-Truppe, die die humanitäre Versorgung der Bevölkerung gewährleisten sollte. Ihr rasches Eingreifen scheiterte jedoch am Unwillen der Mitgliedsstaaten, militärische Kontingente der UNO zu unterstellen.

„The United States took the lead again within the Security Council in urging that UNAMIR II be confined to the borders of Rwanda, and there was a slow build-up in troops. U.S. officials were said to have been instructed by the State Department not to talk of acts of genocide so as to avoid the incurring obligation to act under the UN's Convention on Genocide.“⁴⁶⁷

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die internationale Gemeinschaft zweimal die Chance verpasste, das Blutvergiessen in Ruanda zu stoppen. Monate vor dem Ausbruch der Gewalt verdichteten sich Anzeichen, wonach Hutu-Extremisten Gewaltaktionen gegen die Tutsi-Minderheit planten. Die offensichtlichen Zeichen hierfür waren die systematischen Hassemissionen im Radio gegen die Tutsi und der Aufbau von bewaffneten Milizen. Die zweite Chance zur Reaktion verstrich, als die Gewalt in Kigali bereits aufflammte und der damalige Generalsekretär Boutros-Ghali die internationale Gemeinschaft zur schnellstmöglichen Implementierung von Blauhelmskräften aufforderte.⁴⁶⁸

Leider ist die Tragödie von Ruanda ein Paradebeispiel für eine Situation, die sich auch in der Zukunft jederzeit wiederholen kann, wenn normative Werte strategischen, politischen und ökonomischen Interessen nicht gleichgestellt werden. Auch verdeutlicht Ruanda, dass

⁴⁶⁶ Forges, Alison Des, a.a.O., S. 16f.

⁴⁶⁷ Owen, David, a.a.O., S. 9.

⁴⁶⁸ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 3, S. 1; **Chalk**, Frank, a.a.O., S. 94; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 121.

kurativ-reaktives Engagement kein Ersatz für eine frühzeitige Prävention ist, insbesondere, da viele Instrumente der Prävention (z.B. Vermittlung, Sanktionen und Anreize) am wirkungsvollsten sind, bevor die Gewaltschwelle überschritten wird. Frühzeitiges Engagement ist empfehlenswert, vergegenwärtigt man sich, dass Konflikte durch unvorhersehbare Beschleunigungsfaktoren plötzlich eskalieren können und sich das Gros des Unheils zu einem frühen Zeitpunkt der Konfliktgenese ereignet. In Ruanda wurde der Völkermord in nur drei Monaten vollzogen. Die infolge dieser Tragödie einsetzende humanitäre Hilfe zur Grundversorgung der Bevölkerung kostete bereits in den ersten zwölf Monaten 1.4 Milliarden US-Dollar. Präventive Diplomatie wäre sowohl preiswerter als auch humaner gewesen.⁴⁶⁹ Aufgrund einer anfänglich sehr schwachen Präsenz Ruandas in den westlichen Medien wurden erst Anfang Mai Aufrufe internationaler NGOs gegen den Völkermord zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung eingesetzt.

Ruanda verdeutlicht auch etwas anderes: das Potential zur Erschütterung einer ganzen Region infolge von regionalen *spill-over*-Effekten. Die grossen Hutu-Flüchtlingsströme in den Osten Zaires und ihre negative Auswirkung auf das Zusammenleben der dortigen Tutsi und Hutu ruandischer Abstammung führten zur offenen Konfrontation zwischen den Einheimischen und den Flüchtlingen, von denen viele der ruandischen Regierungsarmee und den Milizen angehörten. Unterstützt durch Ruanda, Burundi, Uganda und Angola entwickelte sich der zuerst auf lokaler Ebene im Osten Zaires ausgetragene Konflikt zu einer breite Unterstützung geniessenden Opposition gegen das Mobutu-Regime.⁴⁷⁰ Auch der heutige Konflikt in der Region um Bunia ist eine direkte Folge der Massenflucht von Hutu nach dem Genozid.

3.2. Thesen

Auf der Basis der vorgestellten Fallanalyse können folgende Thesen generiert werden, die für der Erfolg und die Bestimmung präventiver Massnahmen massgeblich sind. Als abhängige Variable (y_3) wird das Konstrukt „*Wirksamkeit präventiver Massnahmen*“ angenommen.

T_{3.1}: Erfolgreiche Implementierung präventiver Massnahmen setzt voraus, dass eine rechtzeitig ausgesprochene Frühwarnung in Form von Handlungsoptionen zentrale Entscheidungsträger erreicht.

x_{3.1}: Konstrukt: „*Warnung zentraler Entscheidungsträger in Form von Handlungsoptionen*“ ? Je stärker die Informationssammlung mit der Auswertung und Formulierung von Handlungsoptionen verbunden wird, die an zentrale

⁴⁶⁹ Vgl. **Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning*, a.a.O., S. 55.

⁴⁷⁰ Einen guten Überblick zu diesem Thema gewährt der Artikel von Abbas H. **Gnomo**, *Rwanda Genocide and the Collapse of Mobutu's Kleptocracy*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), a.a.O., S. 321-349.

Entscheidungsträger weitergeleitet werden, desto grösser ist die Wirksamkeit präventiver Massnahmen.

T_{3.2}: Die Auswahl geeigneter Instrumente ist von der Struktur des Konfliktes, seiner Eskalationsentwicklung und der Zielsetzung, die an die Implementierung gebunden ist, abhängig.

x_{3.2}: Konstrukt: „*Struktur und Eskalationsstufe des Konfliktes*“ ? Je stärker die Wahl der Instrumente von der Struktur und der Eskalationsstufe abhängig gemacht wird, desto grösser ist die Wirksamkeit präventiver Massnahmen.

T_{3.3}: Die parallele Implementierung unterschiedlicher Instrumente im Rahmen präventiver Diplomatie ist erfolgversprechender als eindimensionale Strategien.

x_{3.3}: Konstrukt: „*Gleichzeitige Implementierung unterschiedlicher Instrumente*“ ? Je stärker die implementierten Instrumente parallel die unterschiedlichen Aspekte des Konfliktes berücksichtigen, desto grösser ist die Wirksamkeit präventiver Massnahmen.

T_{3.4}: Integration in die Strukturen der internationalen Gemeinschaft, Demokratisierung und eine aktive Verbesserung und Homogenisierung der ökonomischen Situation sind aus langfristiger Perspektive stabilisierende Faktoren, weshalb die gleichzeitige Implementierung langfristig und kurzfristig orientierter Instrumente vorteilhaft ist.

x_{3.4}: Konstrukt: „*Parallele Verfolgung langfristiger und kurzfristiger Zielsetzungen*“ ? Je stärker die implementierten Massnahmen kurzfristiges Krisenmanagement mit langfristigen Stabilisierungsmassnahmen verbinden, desto grösser ist die Wirksamkeit präventiver Massnahmen.

3.3. Analyse von Instrumenten, Verfahren und Massnahmen präventiver Diplomatie

Präventive Diplomatie zielt auf die Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten. Frühzeitiges Engagement soll den Konflikt soweit transformieren, dass eine friedliche Lösung ermöglicht wird. Diese Zielsetzung erfordert differenzierte Krisenanalysen, die über die Bestimmung von Eskalationsszenarien und Akteuren präventiver Diplomatie auch eine genaue Nennung gängiger Handlungsoptionen in der Form von Mechanismen (Instrumenten) der Gewaltlösung notwendig machen. Das erfordert die Konzeptionierung spezieller „*tool-boxes*“, die die wichtigsten Methoden, Massnahmen und Instrumente beinhalten. Auf diesem Weg wird eine konzeptionell-methodische Klärung der einzelnen Instrumente anvisiert, die zur Schaffung von Synergien notwendig ist.

Matthies differenziert die Methoden und Mittel, die der Krisenprävention grundsätzlich zur Verfügung stehen, nach vier Kriterien:⁴⁷¹

1. Nach „harten“ und „weichen“ Methoden und Mitteln, je nach dem Grad ihrer Gewalthaltigkeit und ihres Zwangscharakters;

⁴⁷¹ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 84f.

2. Nach Art der Akteure, die bestimmte Methoden und Mittel bevorzugt anwenden wollen und können. Staaten, Staatengruppen und teilweise auch internationale Organisationen neigen deutlich zum ressourcenstarken Einsatz von klassischer Diplomatie, „Macht-Mediation“ sowie von „Zuckerbrot und Peitsche“. NGOs und manche internationale Organisationen (z.B. die OSZE) hingegen nutzen eher „weiche“ Methoden und Instrumente der zivilen Konfliktbearbeitung;
3. Nach den Adressaten, Zielgruppen und Akteursebenen der Prävention (vgl. das Pyramiden-Modell von Paul Lederach⁴⁷², das zwischen drei Ebenen einer konfliktiven Gesellschaft unterscheidet);
4. Nach den grundlegenden strategischen Stossrichtungen der Krisenprävention im Sinne der Unterscheidung zwischen prozessorientierter und strukturorientierter Prävention.

Die vorliegende Arbeit kann in der vierten Kategorie verortet werden. Die Auswahl der Instrumente, Verfahren und Massnahmen richtet sich nach einem engen Präventionsverständnis (vgl. Kapitel 1.4.1.) und konzentriert sich auf folgende Mechanismen: VSBM, Frühwarnung, nichtmilitärische Intervention, Entwicklungshilfe, militärische Massnahmen, institutionalisierte Verfahren der Prävention, Konfliktvermittlung durch Dritte und Demokratisierung.

3.3.1. Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM)

Bei der Suche nach einer allgemeinen Definition des Terminus vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM)⁴⁷³ stösst man auf Schwierigkeiten, die sich aus dem grossen Angebot an Vorschlägen ergeben. Definitionen von VSBM variieren stark: von engen Definitionen, die sich ausschliesslich auf militärische Aspekte beschränken, bis hin zu Definitionen, die breiter angelegt sind und alles als VSBM bezeichnen, was der Entstehung von Vertrauen zuträglich scheint. Wie das Konzept präventiver Diplomatie geht auch die Idee der VSBM auf die 50er/60er Jahre zurück. Die ersten Formen von VSBM wurden im Rahmen der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen ausgearbeitet. Zur richtigen Entwicklung des VSBM-Konzeptes kam es jedoch erst während der Verhandlungen zur Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

⁴⁷² Das Pyramiden-Modell von Paul Lederach unterscheidet zwischen einer oberen, einer mittleren und einer unteren Gesellschaftsebene. Zu Akteuren der dritten Gruppe zählen einflussreiche Personen aus dem „Grassroot“-Bereich, wie z.B. lokale Führer, Priester, Lehrerinnen, Frauenorganisationen und kleine NGOs. Zu den klassischen Mitteln der Friedensarbeit auf diesem *Level* gehören lokale Friedensmissionen, gemeinwohlorientierte Arbeit und Engagement im kulturellen, bildungspolitischen und religiösen Sektor. Der zweiten Ebene gehören mittlere Führungsgruppen an (z.B. Funktionselementen in Wirtschaft, Verwaltung, Bildung, Kultur, Kirchen, Medien und grössere NGOs). Die Friedensarbeit konzentriert sich auf dieser Ebene auf die Initiierung von Vorverhandlungen, runden Tischen, Monitoring- und *Bridge-Building*-Prozessen, auf die Konstituierung von Friedenskommissionen und auf Training im Umgang mit konstruktiven Methoden der Konfliktbearbeitung. Die oberste Führungsgruppe rekrutiert sich aus den zivilen und militärischen Eliten des Landes. Die Friedensarbeit stützt sich hier auf direkte Verhandlungen, Mediationsstrategien, Methoden gewaltfreier Konfliktbewältigung und auf die Schaffung von Empathie, um die Anliegen der Kontrahenten besser zu verstehen. Vgl. **Lederach**, John P., *Building Peace. Sustainable Development in Divided Societies*, Tokyo 1994, abgebildet in: **Truger**, Arno, a.a.O., S. 90.

⁴⁷³ Bei der Einführung des Konzeptes von vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen sprach man zunächst lediglich von vertrauensbildenden Massnahmen (VBM). Der KSZE-Prozess wirkte sich jedoch äusserst positiv auf die inhaltliche Weiterentwicklung des VBM-Konzeptes aus: Sprach man in der Helsinki-Schlussakte

“Within the Helsinki process, CSBM⁴⁷⁴ were more closely looked at, defined, elaborated, agreed upon, implemented and tested. Therefore, it is certainly true to state that the CSCE has enormously contributed to an international knowledge, understanding and acceptance of such measures.”⁴⁷⁵

Der Beginn des KSZE-Prozesses fiel in die Hochphase der Ost-West-Konfrontation, weshalb sich die implementierten Massnahmen auf militärische Aspekte konzentrierten, wie z.B. Transparenzmassnahmen, Rüstungskontrollen, Vorankündigungen von Übungen und militärischen Bewegungen sowie auf den gegenseitigen Informationsaustausch über militärische Strukturen.⁴⁷⁶ Das Hauptanliegen der VSBM dieser Generation war es, den Ausbruch von Konflikten zwischen den Blöcken zu verhindern, die durch falsche Wahrnehmung der militärischen Stärke und Intention der jeweils anderen Seite verursacht werden könnten. Hohenfeller konstatiert in diesem Kontext:

„Confidence-building measures have been created in order to communicate credible evidence that there are no threats, to reduce uncertainties about the military situation in another country, and to constrain opportunities for exerting pressure by military activity. In a more detailed manner, one could say, that they help to distinguish between the normal pattern of military activity and any abnormal deviation that could be a token of a possible threat. Thus, they contribute to the reduction of the risk of an armed confrontation.”⁴⁷⁷

Auch Rossbach betont den militärischen Aspekt von VSBM und stellt fest:

„The principle security-building measures are notification of military activities, observation of manoeuvres, exchange of information, restriction on military activities, communication, consultation and contacts.”⁴⁷⁸

Erst nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes kam es zu einer thematischen Erweiterung des Konzeptes, wodurch VSBM aus dem Schatten der ausschliesslich auf militärische Aspekte ausgerichteten Denkweise traten, um zu „[...] *preeminent means of preventing accidental wars and unintended escalation in strife-ridden regions* [...]“⁴⁷⁹ zu werden. In dieser Auslegung umfassen VSBM politische, wirtschaftliche, kulturelle, militärische und soziale Massnahmen. Das VSBM-Konzept beinhaltet zwei unterschiedliche Ebenen: die Verfahrensweise und das Verfahren selbst. In der englischen Sprache wird diese Dualität treffender mit *process* und *procedure* ausgedrückt.⁴⁸⁰ Das Hauptaugenmerk der *process*-Definition richtet sich auf die Art und Weise der durchgeführten Massnahmen (das „Wie“). Die *procedure*-Definition

(1975) noch von VBM, figurierte im Stockholmer Abkommen (1986) bereits der Ausdruck VSBM. Heute sind beide Akronyme gebräuchlich und werden in der Literatur meist synonym verwendet.

⁴⁷⁴ *Confidence and Security-Building Measures*

⁴⁷⁵ **Hohenfeller**, Peter, *The Achievements and Drawbacks of the Helsinki/Stockholm CSBM Process*, in: Disarmament, Confidence and Security-Building in Asia, United Nations, New York 1990, S. 19-42, hier: S. 21.

⁴⁷⁶ Vgl. **Desjardins**, Marie-France, *Rethinking Confidence-Building Measures*, Adelphi Paper 307, London 1996, S. 7.

⁴⁷⁷ **Hohenfeller**, Peter, a.a.O., S. 31.

⁴⁷⁸ **Rosbach**, Anton, *The Security Enhancing Role of Confidence and Security-Building Measures*, in: Disarmament, Confidence and Security-building Measures in Asia, a.a.O., S. 43-55, hier: S. 49.

⁴⁷⁹ **Krepon**, Michael, *The Decade of Confidence-Building Measures*, in: **Krepon**, Michael (Hrsg.), A Handbook of Confidence-building Measures for Regional Security, Handbook No. 1, Washington 1995, S. 1-10, hier: S. 1.

⁴⁸⁰ Vgl. **Macintosh**, James, *Confidence and Security-Building Measures: A Sceptical Look*, in: Disarmament, Confidence and Security-Building Measures in Asia, a.a.O., S. 77-104, hier: S. 78.

hingegen konzentriert sich hauptsächlich auf die Ziele und Reichweiten der einzelnen Massnahmen (das „Was“). In der vorliegenden Arbeit wird das Augenmerk auf die *process*-Definition der VSBM gelenkt.

Die Wichtigkeit von VSBM resultiert daraus, dass Vertrauen eine notwendige Voraussetzung zwischenmenschlicher Interaktion ist und in diesem Sinne konstruktive Kommunikation und Erwartungsverlässlichkeit schafft. Der Aspekt der Erwartungsverlässlichkeit gewinnt vor dem Hintergrund einer anarchischen Struktur des internationalen Systems an Bedeutung, in der nicht Vertrauen und daraus abgeleitet Erwartungsverlässlichkeit zwischen den Staaten dominiert, sondern ein Sicherheitsdilemma. Die Schaffung einer auf Vertrauen basierenden Kommunikation ist für die Gewaltprävention lebenswichtig, zumal Konflikte nichts anderes als Kommunikationsformen sind. Auf Vertrauen basierende Erwartungsverlässlichkeit vermindert die internationale Ungewissheit und fördert auf diesem Weg friedliche Bearbeitung von Konflikten. Auch Vermittlung, ein weiteres wichtiges Instrument der Prävention, ist ohne Vertrauen und gegenseitige Empathie nicht denkbar. Indem VSBM Vertrauen schaffen, verändern sie die Wahrnehmung von Konflikten zwischen den Konfliktparteien und wirken sich positiv auf die Modifikation der Beziehungsstruktur aus. Auf diesem Weg wird die Formulierung alternativer Konfliktlösungsoptionen ermöglicht. Die Schaffung von Vertrauen und Empathie durch Implementierung von VSBM ist daher insbesondere für die Beilegung langwieriger Konflikte von zentraler Bedeutung und spielt eine wichtige Rolle bei interaktiven Mediationsstrategien (vgl. Kapitel 3.3.7.6). Die Wirkung der implementierten Massnahmen fällt um so positiver aus, je stärker die Grundbedürfnisse der Kontrahenten befriedigt werden: Dauerhafte Stabilität kann ohne Vertrauen und Sicherheit nicht gewährleistet werden.

3.3.2. Frühwarnung

Präventive Diplomatie beruht auf der Annahme, dass durch die frühzeitige Erkennung potentieller Konflikte und eine damit einhergehende frühzeitige Mobilisierung potentieller Akteure eine gewaltträchtige Austragung von Konflikten verhindert werden kann. Auf dem Prinzip vorbeugenden Engagements beruhend, stellt Frühwarnung ein zentrales Instrumentarium präventiver Diplomatie dar.

„The goal of early warning, then, is proactive engagement in the earlier stages of potential conflicts or crisis, to prevent or at least alleviate their more destructive expression.“⁴⁸¹

Auch wenn Frühwarnung durch die „Agenda für den Frieden“ Popularität erlangte, stellt Frühwarnung per se kein innovatives Instrument internationaler Politik dar. Frühwarnung blickt zurück auf eine lange Tradition. Anfänglich basierte sie hauptsächlich auf der unilateralen Beobachtung eines Staates durch seinen Gegenspieler und auf der Formulierung von Handlungsoptionen auf der Grundlage dieser Beobachtungen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die ersten Formen der staatlich-institutionalisierten Frühwarnung im Bereich militärischer Aufklärungsarbeit anzusiedeln sind und sich primär an der nationalstaatlichen Interessenspolitik einzelner Staaten orientierten. In dieser ursprünglichen Form dienten sie der Gewährleistung nationaler Sicherheit und Verteidigung. Ihrem Wesen nach waren diese Frühwarnsysteme reaktiv. Während der Zeit des Ost-West-Konfliktes entwickelten die Supermächte ihre eigenen Mechanismen, mit deren Hilfe sie im Sinne ihrer Hegemonialbestrebungen innerstaatliche Konflikte verhinderten oder Stellvertreterkriege lancierten, wenn diese koersive Strategie stärker ihren Interessen entsprach.⁴⁸² Im Kontext atomarer Rüstungspolitik konzentrierte sich Frühwarnung in erster Linie auf die Abwehr und Verhinderung eines unerwarteten ballistischen Angriffs, der zu einer nuklearen Konfrontation hätte führen können.

Parallel dazu entwickelten sich innerhalb der Vereinten Nationen unterschiedliche Institutionen zur Früherkennung von Naturkatastrophen und deren humanitären Folgen (z.B. satellitengestütztes Frühwarnsystem der Welternährungsorganisation zur Früherkennung von Dürren und Missernten und ein von der Weltgesundheitsorganisation initiiertes Frühwarnsystem zur Diagnostizierung von Epidemien). Ähnliche Entwicklungen waren auch im Bereich der Vorhersage von Umweltkatastrophen (z.B. Erdbeben, Stürme, Fluten) zu beobachten.⁴⁸³ Bemühungen um den Aufbau eines politisch-humanitären Frühwarnsystems unter dem Schutzmantel der Vereinten Nationen sind erst Mitte/Ende der 80er Jahre anzusiedeln, zu einem Zeitpunkt also, als das Entspannungsdenken das Verhältnis zwischen den Blöcken dominierte. Dieses politische Klima erlaubte den Vereinten Nationen die Rückkehr zu einer aktiveren Politik auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung, Prävention und Früherkennung. 1987 initiierte der damalige UNO-Generalsekretär Perez de Cuéllar die Gründung eines „*Office for Research and the Collection of Information*“ (ORCI), das der frühzeitigen Informationsgewinnung für präventive Zwecke dienen sollte. Nach der

⁴⁸¹ **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert, *Preventive Measures: An Overview*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 1-14, hier: S. 2.

⁴⁸² Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 12; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 43.

⁴⁸³ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 44; **Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, a.a.O., Abschnitt 26; **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 78.

Auflösung des ORCI im Jahre 1992⁴⁸⁴ ging seine Funktion auf das „*Department for Humanitarian Affairs*“ (DHA: nach 1997 in „*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*“, OCHA, umbenannt) und auf das „*Policy Analysis Team*“ im „*Department for Political Affairs*“ (DPA) über. Parallel wurde aufgrund eines massiven Anstiegs interner Kriege und damit oft einhergehender humanitärer Katastrophen das „*Humanitarian Early Warning System*“ (HEWS), das „*ReliefWeb*“ und das „*Integrated Regional Information Network*“ (IRIN) aufgebaut (vgl. Kapitel 3.3.2.1.).⁴⁸⁵ Obwohl die Vereinten Nationen bereits 1987 mit dem Aufbau von Frühwarnmechanismen begannen, erfuhr Frühwarnung politische und inhaltliche Aufwertung erst nach dem Erscheinen der „Agenda für den Frieden“, in der Frühwarnung als ein integraler Bestandteil präventiver Diplomatie bezeichnet wurde.⁴⁸⁶

Auch im nichtgouvernementalen Sektor entwickelten sich zeitgleich Ansätze zivil-politischer Frühwarnung: „*Forced Migration Monitor*“ der Soros Foundation im Bereich der Flüchtlingsfrühwarnung, „*International Crisis Group*“ im Bereich der Erstellung von Länderstudien und „*International Alert*“ auf dem Gebiet der Vermittlung. In der jüngsten Zeit sind vermehrt Ansätze zur Bildung von Frühwarn-Netzwerken zu verzeichnen. Stellvertretend seien das „*Forum for Early Warning and Early Response*“ (FEWER) und das „*Conflict Prevention Network*“ (CPN)⁴⁸⁷ des „*European Union Analysis and Evaluation Center*“ (EUAEC) genannt. FEWER ist ein im Januar 1997 gegründetes, internationales Netzwerk, das sich mit der Sammlung und Analyse von Informationen sowie der Erarbeitung von Handlungsoptionen beschäftigt. Durch verbesserte Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen, internationalen Organisationen, NGOs und staatlichen Akteuren sollen Synergien erzeugt und optimal genutzt werden, um eine effektive Frühwarnung zu ermöglichen. Leider ist die Wirksamkeit von FEWER durch dessen mangelnde Ausstattung beschränkt. Das CPN, das bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin angesiedelt ist, berät die Europäische Union bei der Entscheidungsfindung und Strategieentwicklung in Fragen präventiver Massnahmen. Zu diesem Zweck kooperiert das CPN mit 30 westeuropäischen Institutionen und zahlreichen Länder- und Regionalexperten, deren Fachwissen für die Erstellung von Fallanalysen gebraucht wird. Zu

⁴⁸⁴ Krummenacher, Baechler und Schmeidel bemerken in diesem Zusammenhang, dass bis heute unklar geblieben ist, warum das ORCI nach fünfjähriger Existenz geschlossen wurde. Spekulationen über die Gründe der Schliessung variieren zwischen Mutmassungen, die eine mangelnde Effizienz des ORCI anprangern und solchen, die dem ORCI eine für die damalige Zeit zu grosse Politisierung vorwerfen. Für die zweite Mutmassung spricht, dass später ein erneuter Versuch unternommen wurde, ein Frühwarnsystem im Rahmen der UNO aufzubauen. Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 80.

⁴⁸⁵ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 44.

⁴⁸⁶ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, a.a.O., Abschnitt 15.

den wichtigsten Instrumenten des CPN gehören ad-hoc-*Briefings*, Tiefenstudien, Workshops und Seminare. Allerdings bemängelt Debiel, dass das CPN unter einem sogenannten „*Einbahnstrassen-Effekt*“ leidet: Zwar erreichen viele Expertisen die EU, doch ein Austausch zwischen den Sendern und Empfängern findet nicht statt, wodurch kein gemeinsamer Lernprozess entsteht.⁴⁸⁸

Die Idee hinter der Netzwerkbildung liegt in der Schaffung von Kommunikationsforen für Praktiker und Theoretiker. Auf diesem Weg sollen Informationen aus der Wissenschaft an Regierungen und internationale Organisationen weitergeleitet werden, um frühzeitig in politische Handlungen umgesetzt zu werden.⁴⁸⁹ Die Netzwerke bemühen sich somit um die Schliessung der Lücke zwischen *early warning* und *early action*.

Frühwarnung fungiert über ihre warnende Rolle hinaus auch als präventive Massnahme per se. Durch Schaffung von Öffentlichkeit wird den Konfliktparteien signalisiert, dass ihre Aktionen von externen Akteuren kritisch beobachtet werden und notfalls Sanktionen der internationalen Gemeinschaft nach sich ziehen können.⁴⁹⁰

Frühwarnung geht von der Annahme aus, dass durch eine frühzeitige Intervention Einfluss auf die Konfliktparteien und auf die Rahmenbedingungen des Konfliktes genommen werden kann, um eine militärische Eskalation zu verhindern. Diese Zielsetzung setzt voraus, dass im Rahmen von Frühwarnsystemen Informationen gesammelt, geordnet und analysiert werden, um durch das Ziehen von Schlussfolgerungen rasches Handeln zu ermöglichen. Ähnlich der Prävention (vgl. Kapitel 1.4.1.) kennt auch die Frühwarnung kurzfristige und langfristige Zielsetzungen. Kurzfristige Frühwarnung konzentriert sich auf bereits manifest gewordene Konflikte. Die Aufgabe langfristiger Frühwarnung liegt im Erkunden von substantiellen Konfliktursachen, die zukünftig militärische Konflikte verursachen könnten.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Einen guten Einblick in die Arbeit und Funktionsweise des CPN gewährt der Artikel von Muriel **Asseburg** und Tanja **Schümer**, *Fortschritte bei der Konfliktprevention durch die EU?*, *Das Instrument des Conflict Prevention Network*, in: *Friedensbericht* 1999, a.a.O., S. 291-302.

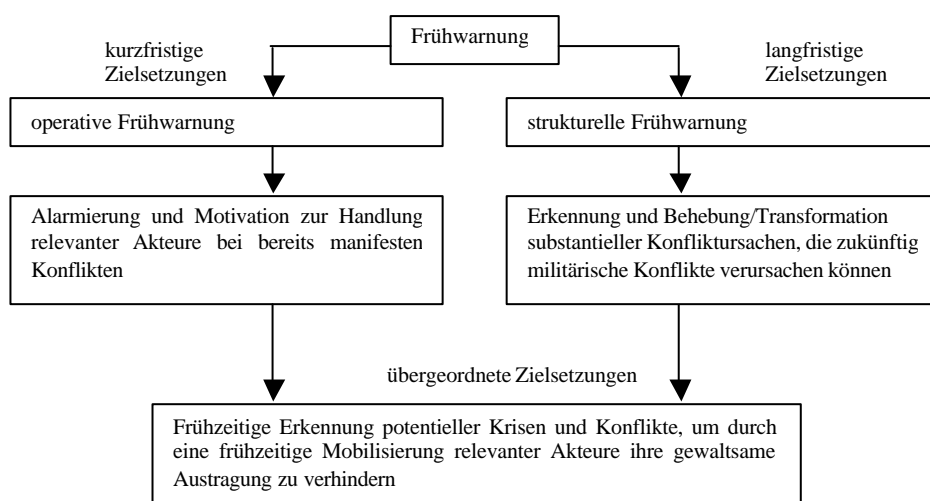
⁴⁸⁸ Vgl. **Asseburg**, Muriel/**Schümer**, Tanja, a.a.O., S. 294; **Adelman**, Howard, *Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning. A Historical Background Sketch*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), a.a.O., S. 45-49, hier: S. 49; **Debiel**, Tobias, *Die Lücke zwischen "early warning" und "early action" schließen! Frühzeitiges Handeln durch Krisenanalysen, Präventionseinheiten und Dialogforen*, Hintergrundpapier, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, 8. Juni 1999, S. 2f.

⁴⁸⁹ Vgl. **Krummenacher**/Heinz, **Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 80f.

⁴⁹⁰ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 42.

⁴⁹¹ Ebd., S. 7f.

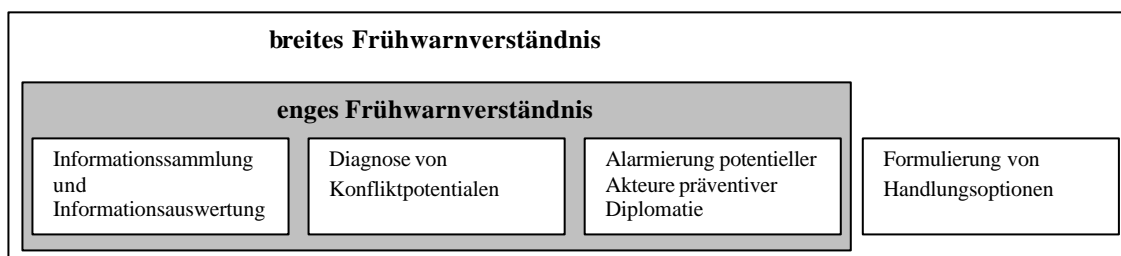
Abbildung 3.3.2.1. Kurz- und langfristige Dimensionen der Frühwarnung



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Über die Einteilung in kurz- und langfristige Zielsetzungen der Frühwarnung hinaus ist eine weitere Differenzierung in ein enges und ein breites Frühwarnverständnis gängig. Ein enges Frühwarnverständnis konzentriert sich auf die Konflikterkennung und die Alarmierung relevanter Akteure. Ein breites Frühwarnverständnis schliesst über die genannten Funktionen hinaus auch die Formulierung von Handlungsoptionen ein.

Abbildung 3.3.2.2. Enges und breites Frühwarnverständnis



Quelle: Darstellung der Verfasserin

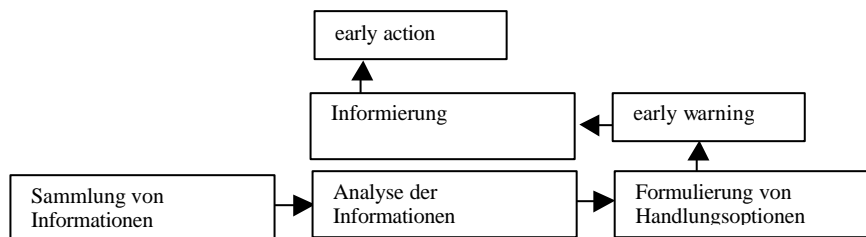
In der vorliegenden Arbeit wird ein Verständnis von Frühwarnung zugrunde gelegt, das sich an einem breiten Frühwarnverständnis orientiert. In Anlehnung an Matthies und Adelman umfasst breite Prävention folgende Aufgabenbereiche:⁴⁹²

1. Systematische Sammlung und Auswertung von Informationen über potentielle Krisen und Konflikte;
2. Analyse und Bewertung dieser Informationen;
3. Erarbeitung präventiver Handlungsoptionen und deren Weiterleitung an potentielle Akteure präventiver Diplomatie.

⁴⁹² Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 48; **Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning*, a.a.O., S. 52. Adelman spricht von einer symbiotischen Beziehung zwischen Frühwarnung und Konfliktmanagement. Ebd., S. 59.

Durch die Zugrundelegung eines breiten Frühwarnverständnisses kann - zumindest auf der theoretischen Ebene - die Lücke zwischen *early warning* und *early action* geschlossen werden.

Abbildung 3.3.2.3. Verbindung zwischen *early warning* und *early action*



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Die Abbildung 3.3.2.2. veranschaulicht eine zentrale Frühwarnproblematik: Wer soll aufgrund welcher Informationen wann gewarnt werden? Rupesinghe fasst diesbezüglich treffend zusammen:

“One of the crucial problems for any early warning system is how to get the right information to the right people at the right time.”⁴⁹³

Die Notwendigkeit einer Verbindung der Aussprache von Warnungen mit der Formulierung von Handlungsoptionen kommt bei Lund noch deutlicher zum Vorschein:

„In short, who should warn whom about what problems, and who should do what in response?”⁴⁹⁴

Die Suche nach adäquaten Antworten erfordert eine genauere Betrachtung der Funktionsweisen von Frühwarnsystemen. Die Crux erfolgreicher Frühwarnung liegt in der Verbindung von Warnung und Handlung und somit in der Sammlung, Auswertung und Weiterleitung von Informationen an potentielle Adressaten. Die primäre Schwierigkeit von Frühwarnsystemen liegt nicht in ihrer Institutionalisierung oder der theoretischen Konzeptualisierung von Modellen, sondern in der Formulierung von operationalisierbaren und für die Akteure akzeptablen Handlungsstrategien. Zur Illustration dieses Dilemmas eignet sich das Beispiel Ruanda: Nach dem Versagen der Prävention wurde auch die Möglichkeit einer späten Intervention verpasst. Zwar war sich die internationale Gemeinschaft durchaus bewusst, was für eine Tragödie sich in Ruanda ereignete, doch sie war sich bezüglich der zu implementierenden Strategie nicht einig. Als die humanitäre Intervention letztlich durchgeführt wurde, war der Genozid nahezu vollzogen. Auch in Zaire lag das primäre Hindernis bei der Bemühung um eine Beendigung des Bürgerkrieges nicht im mangelnden Wissen und mangelnden Interesse, sondern in fehlenden Handlungsstrategien, auf die die

⁴⁹³ **Rupesinghe**, Kumar, *Early Warning and Preventive Diplomacy*, in: **Bungarten**, Pia (Hrsg.), a.a.O., S. 38-47, hier: S. 45.

⁴⁹⁴ **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 30.

internationale Gemeinschaft schnell hätte zurückgreifen können.⁴⁹⁵ Krummenacher, Baechler und Schmeidel konstatieren in diesem Kontext, dass das zentrale Schlüsselglied politischer Frühwarnung in der Verknüpfung von wissenschaftlicher Analyse, politischer Bewertung und politischer Aktion liegen muss. Synoptisch formuliert: Weiterleitung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Form präziser Handlungsvorschläge an Adressaten in Politik und Verwaltung und ihre Operationalisierung durch professionelle Teams.⁴⁹⁶

Die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia, Ruanda, Zaire, im Kosovo oder in Ost-Timor verdeutlichen auf dramatische Weise, dass die postulierte imperative Verbindung zwischen Theorie und Praxis, zwischen *early warning* und *early action*, nicht hinreichend funktioniert. In der Literatur zur Prävention wird das Vorhandensein dieser Diskrepanz zwischen frühzeitiger Warnung und politischer Handlung auf drei wesentliche Problemfelder reduziert:⁴⁹⁷

1. Kommunikations- und Kooperationsprobleme zwischen „Warnern“ und bürokratisch-politischen Entscheidungsträgern;
2. Mangelnder politischer Handlungswille der Adressaten;
3. Mangelndes Wissen über relevante Handlungszusammenhänge der Eskalation und Deeskalation von Konflikten und über positive und negative Effekte externer Einmischung.

Ziffer 1. attestiert eine fehlende Verknüpfung zwischen Theorie und Praxis. Dieses Problem resultiert mehrheitlich aus mangelhaften Kommunikationswegen zwischen Sendern und Adressaten der Frühwarnung. Das CPN will hier ansetzen: Durch den Aufbau funktionierender Kommunikationswege soll die bestehende Lücke zwischen Theorie und Praxis minimiert werden. Ziffer 2. rekurriert auf die traditionelle Vorrangigkeit nationalstaatlicher Souveränität vor staatlicher Verantwortlichkeit: Das zentrale Problem ist nicht ein Mangel an Frühwarnkapazitäten, sondern liegt in erster Linie in der fehlenden Umsetzung politischer Strategien. Ziffer 3. schliesslich verdeutlicht, dass Frühwarnung ein höchst politisches Instrument ist. Falsch verstanden und angewendet, kann es krisenverschärfend wirken.⁴⁹⁸ Wie kann trotz allem mehr Rezeptivität wichtiger politischer Entscheidungsträger gegenüber der Frühwarnung erreicht werden? Das Dilemma liegt in der probabilistischen Natur des Gegenstandes (vgl. Kapitel 2.3.2.): Frühwarner warnen vor potentiellen Konflikten, die noch nicht eingetreten sind und möglicherweise auch nicht eintreten werden (je früher Warnungen ausgesprochen werden, desto unsicherer werden die

⁴⁹⁵ Vgl. **Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning*, a.a.O., S. 56.

⁴⁹⁶ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 97.

⁴⁹⁷ Vgl. **Matthiers**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 59; **Ropers**, Norbert, *Präventive Diplomatie*, a.a.O.; **Rupasinghe**, Kumar, *Early Warning and Preventive Diplomacy*, a.a.O., S. 46f.; **Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, a.a.O., S. 7; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 109f.

Prognosen). Jede einzelne Fehlprognose minimiert jedoch die Seriosität der Frühwarner und ihrer Akteure. Aus diesem Grund neigen zahlreiche Akteure aus dem politisch-bürokratischen Umfeld zum Abwarten und hoffen dabei, dass sich ein Problem von selbst lösen werde.⁴⁹⁹ Verschärft wird diese Problematik durch das Fehlen rechtlich-normativer Grundlagen: Wie ist vor dem Hintergrund des Postulats staatlicher Souveränität und einer damit einhergehenden Norm der Nichteinmischung bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen, internen Konflikten oder Staatszerfallprozessen zu verfahren? Frühwarnung scheint frühe Handlung nur dann nach sich zu ziehen, wenn die Initiatoren eine realistische Möglichkeit erkennen, wie das Ziel mittels geringer Kosten und Risiken erreicht werden kann. Erst dann stellt sich der politische Wille zum präventiven Handeln ein (z.B. Mazedonien).

Die Voraussetzungen effektiver Frühwarnung liegen in der Analyse und Bewertung gesammelter Informationen, die in Abhängigkeit vom Frühwarner hinsichtlich ihrer Qualität stark variieren können. Diese Differenz resultiert aus ungleichen Potentialen der Frühwarner, die sich im unterschiedlichen Zugang zu Informationen, in unterschiedlicher Haltung zum Sujet und in unterschiedlicher Perzeption und Gewichtung der Informationen manifestiert. Zu den wichtigsten „Sammlern“ zählen Staaten, internationale und regionale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftliche Einrichtungen, Medien und Geheimdienste. Die Sammlung von Informationen durch staatliche und geheimdienstliche Akteure verläuft traditionell entlang nationaler Interessen. Seit den 90er Jahren werden jedoch zunehmend auch nationale Pilotprojekte zur Risikoanalyse und Frühwarnung gestartet, die sich an entwicklungspolitischen und humanitären Prämissen ausrichten. Vorbildlich in diesem Rahmen sind das bei der Schweizerischen Friedensstiftung im Auftrag des Aussenministeriums angesiedelte FAST-Projekt und das im Auftrag des holländischen Aussenministeriums beim Clingendael-Institut angesiedelte „Projekt über Konfliktursachen und Konfliktprävention in der dritten Welt“. Auch wenn die Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Frühwarnung grosse Potentiale besitzen, können diese aufgrund unterschiedlicher Sensibilitäten der Mitgliedsstaaten nicht voll ausgeschöpft werden. So werden nicht diejenigen Warnungen erhört, die besondere Brisanz besitzen, sondern in erster Linie diejenigen, die den Mitgliedsstaaten genehm sind. Innerhalb der OSZE kommt dem HCNM die Rolle eines Frühwarnsystems zu. Ähnlich wie im Falle der Vereinten Nationen muss auch er die Sensibilitäten der Mitgliedsstaaten und das Souveränitätsprinzip achten, was seinen

⁴⁹⁸ Vgl. **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick/**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 28; **Debiel**, Tobias, *Die Lücke zwischen "early warning" und "early action"*, a.a.O., S. 1f.

⁴⁹⁹ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 60; **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert, a.a.O., S. 5.

Aktionsradius einengt. Die Medien orientieren ihre Berichterstattung zwar nicht an nationalen Eigeninteressen und Überempfindlichkeiten, gelten jedoch allgemein als „Sensations“-verzerrt (Matthies) und an westlichen Medien-Multis ausgerichtet. Ihre Suche nach „visueller Stimulation“ (Rupesinghe) lässt sie äusserst selten in der Vorkonfliktphase berichten. Auch richtet sich ihre Berichterstattung nicht nach objektiven Auswahlkriterien: Nicht die Schwere des Konfliktes steht im Vordergrund, sondern der Zugang zu Konflikten und die Möglichkeiten der Vermarktung. Heinz konstatiert diesbezüglich:

„Aus der Gesamtzahl von Konflikten erfahren wir über einige mehr als über andere, abhängig von der - in diesem Sinne - dramatisierenden Medienberichterstattung.“⁵⁰⁰

NGOs profitieren bei der Informationssammlung von ihrer unmittelbaren Nähe zum Ort des Geschehens und von ihrer zivilgesellschaftlichen Verankerung. Leider sind ihre Informationen nicht immer zuverlässig und professionell erhoben. Die Quellen sind oft vertraulichen Ursprungs, weshalb Staaten und IGOs ihre Transparenz in Frage stellen.⁵⁰¹ Um ihre Reliabilität zu verbessern, ist in der letzten Zeit innerhalb von NGOs ein verstärktes Interesse an der Gründung von Netzwerken zu beobachten. Durch verbesserte Kommunikationsbedingungen soll Kooperation und die Schaffung von Synergieeffekten erleichtert werden. Exemplarisch hierfür sind das in London beheimatete *Forum on Early Warning and Early Response* (FEWER) und die Utrechter *Platform for Conflict Prevention and Transformation*.

Im Unterschied zu NGOs verfügen wissenschaftliche Einrichtungen und *Think Tanks* über eine ausgesprochen hohe Reliabilität und zuverlässige Informationsqualität. Allerdings ist ihr Zugang zu Informationen beschränkt.

Eine qualitative Analyse der Potentiale unterschiedlicher Akteure hinsichtlich ihres Zugangs zu Informationen, ihrer Informationsreliabilität und ihrer Aufgeschlossenheit gegenüber Informationen nehmen Leatherman, DeMars, Gaffney und Väyrynen vor:

Abbildung 3.3.2.4. Actors in the Collection of Early Warning Information

	Access	Reliability	Openness
Scholars	Low	High	High
NGOs	Medium	Medium	Medium
Media	High	Medium	High
Intelligence	High	Medium	Low
Governments	Medium	Medium	Low

Quelle: **Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/ **Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, a.a.O., S. 39.

⁵⁰⁰ **Heinz**, Wolfgang S., *Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte - Chancen für Prävention*, Konferenzpaper, Bonn 1.-2. Juni 1995, <http://www.fes.de/internatl/dialog11/work.html>, S.1f.

⁵⁰¹ Vgl. **Gurr**, Ted Robert, *Early-Warning Systems*, a.a.O., S. 246; **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 48; **Rupesinghe**, Kumar/**Naraghi**, Anderlini Sananan, a.a.O., S. 69ff.; **Heinz**, Wolfgang S., a.a.O., S. 3f.

Die Aufzählung muss um die Potentiale von IGOs ergänzt werden: Ihr Zugang zu Informationen ist zwischen *medium* und *high* anzusiedeln, die Reliabilität ist ähnlich den Regierungen und NGOs bei *medium* zu verankern und ihre Aufgeschlossenheit liegt bei *low*, da sie Rücksicht auf die Sensibilitäten und Präferenzen ihrer Mitgliedsstaaten nehmen müssen. Die Differenzen in den Zielen, Methoden, Instrumenten und Schwerpunkten der Frühwarner, die fälschlicherweise als eine homogene Gruppe behandelt werden, fasst Gurr wie folgt zusammen:

„It is obvious from this overview that early warners have diverse objectives and methods and work in different kinds of environments. The specific “bads” they warn about include ethnic wars, massive rights violations, and refugee flows. Some collect and report data, others do case studies, some disseminate information. Some prepare rigorous risk assessments, others try to focus preventive efforts on impending crises. Some work in NGOs and university research programs, others provide staff support to national and international policy makers.“⁵⁰²

Ungeachtet dieser divergierenden Methoden stellt sich die Frage nach den richtigen Adressaten der Frühwarnung. Bestehenden Kommunikations- und Kooperationsdefiziten zum Trotz eignen sich Regierungen und internationale/regionale Organisationen am relativ besten, um diese Rolle zu übernehmen. Sie verfügen über politische, finanzielle und militärische Ressourcen, die sie zur Übernahme von Aktivitäten im Rahmen von *early action* befähigen. Insbesondere regionale Organisationen verfügen über Kenntnisse der lokalen bzw. regionalen Strukturen, was sich positiv auf die Ausarbeitung von Handlungsoptionen auswirkt.

Im Unterschied hierzu bevorzugt Matthies eine breite Definition von Adressaten. Der Autor bezeichnet diejenigen Akteure, Organisationen und sozialen Kräfte, die die Fähigkeit und den Willen zum präventiven Handeln haben, als potentielle Adressaten der Frühwarnung.⁵⁰³ Diese Definition verdeutlicht (einem breit gefassten Präventionsbegriff ähnlich), dass sich Frühwarnung parallel an unterschiedliche Adressaten wendet. Auf diese Weise werden gleichzeitig politische Eliten der betroffenen Länder, potentielle Opfer, Nachbarstaaten, multilaterale Organisationen und vor Ort ansässige NGOs benachrichtigt. Auch die Medien fungieren bei dieser Definition als Adressaten. Durch die Schaffung von Öffentlichkeit und die Publizität von Konflikten können sie öffentlichen Druck generieren, dem bei der Mobilisierung von *early action* eine tragende Rolle zukommt. Im Kontext der vorliegenden Arbeit ist eine breite Definition der Adressaten einer engen Definition vorzuziehen.

⁵⁰² Gurr, Ted Robert, *Early-Warning System*, a.a.O., S. 247.

⁵⁰³ Vgl. Matthies, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 51.

Abbildung 3.3.2.5. Generelle Frühwarnung

Adressaten der Frühwarnung	
politische Eliten des betroffenen Landes	potentielle Opfer
Nachbarstaaten des Konfliktlandes	multilaterale/regionale Organisationen
vor Ort ansässige NGOs	Medien
Zivilgesellschaften westlicher Länder	zur Prävention willige Regierungen

Quelle: Darstellung der Verfasserin

Die Untersuchung der Funktionsweise von Frühwarnsystemen kommt nicht umhin, sich mit Indikatoren zu beschäftigen, die zur Operationalisierung von Frühwarnsystemen notwendig sind. Daten und Fakten reichen bekanntlich als Indikatoren nicht aus. Erst Analyse und Bewertung transformieren diese in politikrelevante Signale. Analyse und Bewertung setzen jedoch theoretisches Wissen um gewaltarme Konfliktaustragungsformen und eine gute regionale Kenntnis voraus: neben einer theoretischen Risikoanalyse ist die Regionalexpertise für die Interpretation von Konflikten unabdingbar. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Konfliktanalyse konkrete Schlüsse für die Präventionsstrategien liefert.⁵⁰⁴ Die Formulierung von Indikatoren soll Antwort auf die Frage geben, welche Faktoren das Akzelerieren sozialer Spannungen begünstigen und militärischen Konfrontationen Vorschub leisten. Bereits diese Frage, die eine genaue Analyse des komplexen Netzes sozialer Beziehungen erfordert, verdeutlicht, dass unterschiedliche Faktoren für soziale Unruhen und Umbrüche verantwortlich sind. Aufgrund der vielfältigen Bedingungen und Hintergründe von internen Konflikten und ihrer regionalen und kulturellen Besonderheiten, ist es relativ unmöglich, einheitliche Kriterien für unterschiedliche Regionen und unterschiedlich verlaufende Konflikte zu formulieren. Dem Gedanken an ein global angelegtes Frühwarnsystem-Modell, das sich auf alle Konfliktsituationen beziehen lässt, muss aus diesem Grund schon frühzeitig eine Absage erteilt werden. Davies und Gurr konstatieren diesbezüglich:

„There would be little value in attempting to build a single „super-model“ for early warning by combining the best elements from these and other projects. Given the diversity in types of crisis to be anticipated, in the sources and analytical skills available to early warners, in the needs, goals, and capacities of operational agencies requiring early warning, and in the political context within which the crisis and responses occur, multiple systems will be necessary.“⁵⁰⁵

Allerdings kann eine ganze Reihe allgemeingültiger Warnsignale attestiert werden, die häufig vor dem Ausbruch militärischer Konflikte auftreten (vgl. Kapitel 1.3.).

⁵⁰⁴ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S 84; **Debiel**, Tobias, *Die Lücke zwischen „early warning“ und „early action“*, a.a.O., S. 1f.

Abbildung 3.3.2.6. Warnsignale vor dem Ausbruch kriegerischer Konflikte

Warnsignale für das Ausbrechen kriegerischer Konflikte	
Sozioökonomische und gesellschaftliche Warnsignale	Politische und militärische Warnsignale
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verschärfung wirtschaftlich-sozialer Krisen, die sich in politische Krisen transformieren 2. Soziale Desintegrationsprozesse 3. Verlust der Legitimität traditioneller politischer Institutionen 4. Zunehmende Ressourcenrivalität, die ethnisch inszeniert und legitimiert wird 5. Steigende Kriminalität (z.B. Drogen- und Mädchenhandel) 6. Steigende Bereitschaft, private Konflikte mit Gewalt zu lösen (z.B. Zunahme von Morden) 7. Verarmung breiter Bevölkerungsschichten 8. Verschleppung wirtschaftlicher Reformen 9. Hungersnöte 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zunehmende Rechtsunsicherheit und Menschenrechtsverletzungen 2. Verdacht auf Wahlfälschung 3. Verschiebung innerstaatlicher und regionaler Machtbalancen 4. Hassreden bekannter Politiker 4. Zunehmender Verlust staatlichen Gewaltmonopols 4. Entstehung privater Milizen 5. Destabilisierung in den Nachbarregionen 6. Wiederaufrüstung 7. Truppenbewegung in strategisch wichtigen Regionen

Quelle: **Braun, Gerold/Topan**, Angelina, a.a.O., S. 8; Ergänzt wird die Auflistung um Angaben von **Heinz**, Wolfgang S., a.a.O., S. 2.

Die Formulierung von Indikatoren der Frühwarnung erfordert genaue Definitionen, wovor überhaupt gewarnt werden soll und auf welchen Zeitraum sich das Präfix *früh* bezieht. Darüber hinaus ist die Identifizierung des Konflikttypus obligatorisch, um den Konfliktrahmen, die Konfliktart sowie die Äusserungsform des Konfliktes zu bestimmen. Auch zusätzliche Konfliktdiagnose, die sich mit der Analyse der Konfliktphänomene beschäftigt, die in den Konfliktparteien und ihren gegenseitigen Beziehungen wirksam sind, ist notwendig. Die Kenntnis dieser Mechanismen ist überaus wichtig, da sie ein weiteres Akzelerieren des Konfliktes oder den Verbleib auf einem bereits erreichten Eskalationsniveau verantworten. Glasl fasst die fünf wichtigsten, inhaltlichen Aspekte der Konfliktdiagnose wie folgt zusammen⁵⁰⁶:

1. Konflikt-Issue (von den Parteien in den Streit eingebrachte Konfliktpunkte, Streitgegenstände);
2. Konfliktverlauf (Geschichte des Entstehens und Intensivierens der Spannungen);
3. Parteien des Konfliktverlaufs;
4. Positionen und Beziehungen der Parteien (formelle und informelle Positionen und Beziehungen, gegenseitige Rollenkonstellationen);
5. Grundeinstellung zum Konflikt.

Daraus resultiert, dass Frühwarnung unbedingt die Komplexität gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen achten muss. Für die Frühwarnung und Prävention innerstaatlicher Konflikte ergibt sich daraus die Problematik, dass es zwischen ethnopolitischen Konflikten, Genoziden, Politiziden, Staatszerfallkriegen sowie Umwelt- und Ressourcenkriegen zu unterscheiden gilt. Da es in der Realität jedoch selten vorkommt, dass diese Konflikte in

⁵⁰⁵ **Davies**, John L./ **Gurr**, Ted Robert, a.a.O., S. 13.

⁵⁰⁶ Vgl. **Glasl**, Friedrich, a.a.O., S. 95.

reiner Form auftreten, müssen Frühwarnsysteme bemüht sein, den Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Typen Rechnung zu tragen.⁵⁰⁷

Bezüglich des Zeitpunktes der Frühwarnung ist in der Fachliteratur eine Unterteilung in Jahre, Monate, Wochen oder Tage gängig, die in sechs zeitlichen Kategorien zusammengefasst werden:⁵⁰⁸

1. Unmittelbare Zukunft (sechs Wochen umfassend);
2. Nahe Zukunft (sechs Monate umfassend);
3. Kurzfristige Zukunft (ein Jahr umfassend);
4. Mittelfristige Zukunft (ein bis fünf Jahre umfassend);
5. Langfristige Zukunft (fünf bis fünfzehn Jahre umfassend);
6. Sehr langfristige Zukunft (fünfzehn bis fünfundzwanzig Jahre umfassend).

Vor dem Hintergrund eines engen Präventionsverständnisses wird in der Frühwarnung eine Einengung auf die ersten drei Kategorien vorgenommen. Abhängig vom Konflikt handelt es sich hierbei um den Zeitpunkt, zu dem der Konflikt von der latenten in die manifeste Phase übertritt.

Im letzten Schritt wird cursorisch auf unterschiedliche Frühwarnmodelle eingegangen, um die methodischen und konzeptionellen Unterschiede zwischen ihnen herauszuarbeiten. Grundsätzlich können Frühwarnmodelle in zwei Hauptkategorien unterteilt werden: quantitative und qualitative Modelle. Erstere sind überwiegend in der Wissenschaft gängig. Hierbei handelt es sich um Kausalanalysen auf der Basis unterschiedlicher Regressionsmodellierungen. Qualitative Modelle fassen in der Regel auf Experteneinschätzungen und Einzelfallbeobachtungen. Beide Messmethoden haben Schwächen und Stärken und führen zu stochastischen und nicht exakten Aussagen, weshalb sich in der Frühwarnforschung ein Trend durchsetzt, der beide Ansätze - den hypothesengestützten, systematischen und den narrativ-beobachtenden - als komplementär betrachtet. Diese Entwicklung beruht auf der Annahme, dass die narrativ-beobachtende Herangehensweise, die auf der Entsendung spezieller Gesandter, Beobachter- und *ad-hoc-Fact-Finding*-Missionen basiert, weiterhin eine notwendige Voraussetzung für die Formulierung von allgemeingültigen Indikatoren bleiben wird.⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 83; **Hamm**, Brigitte, *Modelle zur Frühwarnung vor humanitären Katastrophen*, Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report 37, 1999, S. 11.

⁵⁰⁸ Die Klassifizierung erfolgte nach Heinz Vetschera, zitiert in: **Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 84.

⁵⁰⁹ Ebd., S. 89; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 114f.; **Rupasinghe**, Kumar/**Naraghi**, Anderlini Sanan, a.a.O., S. 77; **Hamm**, Brigitte, a.a.O., S. 12ff.

Unterschiedliche internationale, wissenschaftliche und private Einrichtungen beschäftigen sich mit der Entwicklung von Frühwarnmodellen. Aufgrund der besonderen Verantwortung der UNO für den Weltfrieden wird das Augenmerk in besonderer Weise auf ihre Frühwarnkapazitäten gelenkt. Bedingt durch die grosse Anzahl wissenschaftlicher und privater Einrichtungen, die sich mit Frühwarnsystemen beschäftigen, werden in der Analyse lediglich die prominentesten unter ihnen kursorisch dargestellt.

3.3.2.1. Vereinte Nationen

Die Umbrüche nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ermöglichten der UNO ein stärkeres Engagement auf dem Gebiet der Frühwarnung. Diese Entwicklung manifestierte sich unter anderem in der Forderung der G7 Staaten während des Londoner Weltwirtschaftsgipfels von 1991, die Frühwarnkapazitäten der UNO massgeblich zu stärken.⁵¹⁰ Im Folgenden wird untersucht, wie weit die Vereinten Nationen zur Übernahme der Frühwarnfunktionen prädestiniert sind und ob sie über die hierfür notwendigen Instrumente verfügen.

Gemäss Art. 99 der UN-Charta ist der Generalsekretär befugt, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit zu lenken, die nach seinem Ermessen geeignet erscheint, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden. Um die Kapazitäten des Generalsekretärs auf dem Gebiet der Frühwarnung zu stärken, initiierte der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Pérez de Cuéllar nach dem Ausbruch des Falkland-Krieges die Schaffung eines „*Office for Research and the Collection of Information*“ (ORCI) innerhalb des Sekretariats der Vereinten Nationen (vgl. Kapitel 3.3.2). Das Mandat des ORCI bevollmächtigte die Mitarbeiter des Sekretariats zur frühzeitigen Beschaffung von Informationen über sich anbahnende Krisen, die das Potential besaßen, sich zu einer ernsthaften Gefahr für den Weltfrieden zu entwickeln. Ferner war das ORCI zum Monitoring und zur Verfassung von *ad-hoc*-Gutachten berechtigt, die sich unmittelbar an den Vorgaben des Generalsekretärs orientierten. Leider wurde das Projekt aufgrund mangelnder politischer und bürokratischer Unterstützung frühzeitig gestoppt.⁵¹¹ Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wuchs innerhalb der Generalversammlung der Vereinten Nationen jedoch die Überzeugung, dass die Verbesserung der Frühwarnkapazitäten der Organisation notwendig sei. Ende Dezember 1991 wurde aus diesem Grund durch die Resolution 46/182 das Amt eines „*Emergency Relief Coordinators*“ ins Leben gerufen. Darüber hinaus wurde

⁵¹⁰ Vgl. **Kuroda**, Michiko, *Early Warning Capacity of the United Nations System: Prospects for the Future*, in: **Rupasinghe**, Kumar/ **Kuroda**, Michiko (Hrsg.), a.a.O., S. 215-227, hier: S. 216.

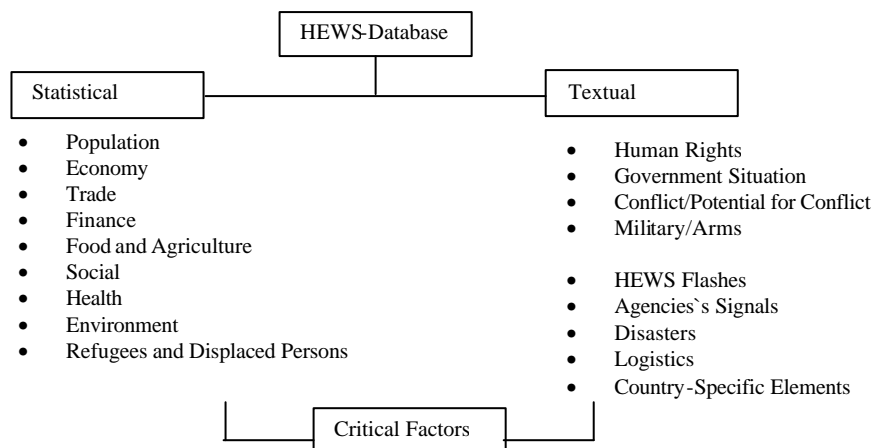
⁵¹¹ Ebd., S. 222f.; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 115.

beschlossen, dass sich das DPA und die „*United Nations Organization for the Coordination of Humanitarian Affairs*“ (UNOCHA) mit der Frühwarnproblematik beschäftigen sollten. Dem DPA fiel in diesem Rahmen die Analyse von Informationen für das Sekretariat der Vereinten Nationen zu. Seine Auswertung basierte mehrheitlich auf qualitativen Länderstudien und zielte auf eine frühzeitige Identifikation potentieller Konflikte. Der Aufgabenbereich erstreckte sich auch auf die Formulierung potentieller Handlungsanweisungen, um den Adressaten der Frühwarnung konkrete Handlungsoptionen zu präsentieren.⁵¹² Innerhalb der UNOCHA wurden drei separate Projekte initiiert: das „*ReliefWeb*“, das „*Integrated Regional Information Network*“ (IRIN) und das „*Humanitarian Early Warning System*“ (HEWS). Das in Genf stationierte „*ReliefWeb*“ ist auf die Erstellung von Online-Länderprofilen spezialisiert, die von komplexen Notlagen (*complex emergencies*) und Naturkatastrophen betroffen sind. Seine Daten und Informationen sind frei zugänglich. Das darin eingegliederte IRIN ist geographisch beschränkt und konzentriert sich auf die Region der grossen Seen. Auch seine Ergebnisse sind in Form spezieller Reports, wöchentlicher Veröffentlichungen und elektronischer Mailings frei zugänglich. Das in New York ansässige HEWS-Projekt betreibt eine auf Feldberichten der UN-Büros und anderer Presse-Agenturen gestützte Datenbank, die qualitative und quantitative Indikatoren für über 100 Länder zusammenbringt.⁵¹³ Auch Daten der Weltbank, der UNDP und des Internationalen Währungsfonds gehen dem HEWS zu. Diese Daten dienen der Unterstützung von Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der UNO. Bei der Identifikation potentieller humanitärer Krisen unterscheidet das HEWS zwischen Hintergrundbedingungen, Beschleunigern und Auslösefaktoren.

⁵¹² Vgl. **Sutterlin**, James S, *Early Warning and Conflict Prevention: The Role of the United Nations*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), a.a.O., S. 121-129, hier: S. 124.

⁵¹³ Vgl. **Gurr**, Ted Robert, *Early-Warning Systems*, a.a.O., S. 245; **Adelman**, Howard, *Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning*, a.a.O., S. 46f.; **Debiel**, Tobias, *Die Lücke zwischen „early warning“ und „early action“*, a.a.O., S. 2; **Hamm**, Brigitte, a.a.O., S. 16ff.

Abbildung 3.3.2.1.1. Structure and Contents of the HEWS Database



Quelle: **Ahmed, Adeel/Voulieris Kassinis**, Elisabeth, a.a.O., S. 206.

Das HEWS hat zwei zentrale Fokusse: die Vorhersage potentieller Flüchtlingsbewegungen, um der Entstehung humanitärer Katastrophen vorzubeugen und die Beseitigung solcher Faktoren, die die Entstehung von Flüchtlingsbewegungen begünstigen.

Eine wichtige Funktion innerhalb der Vereinten Nationen kommt auch dem „*United Nations High Commissioner for Refugees*“ (UNHCR) zu. Das UNHCR in Genf betreibt ein „*Centre for Documentation and Research*“, das eine Pilotstudie zur Anwendung von speziellen Frühwarnindikatoren auf sechs ausgewiesene Länder betreibt. Die Ergebnisse werden online veröffentlicht und sind für jedermann frei zugänglich.⁵¹⁴

Die Skizzierung unterschiedlicher Frühwarnprojekte im Rahmen der UNO zeigt, dass den Vereinten Nationen genügend Potentiale auf dem Gebiet von *early warning* zur Verfügung stehen, um frühzeitig präventiv tätig zu werden. Trotz unterschiedlicher Ansätze zur Bildung von Frühwarnsystemen ist es jedoch fraglich, ob in der nahen Zukunft eine Institutionalisierung möglich wird. Viele Staaten wünschen keine Einmischung in ihre internen Angelegenheiten und wehren sich daher gegen ein voll funktionsfähiges Frühwarnsystem innerhalb der UNO.⁵¹⁵

Die häufigste Reaktion der Vereinten Nationen auf Frühwarnung liegt in der Entsendung von *Fact-Finding*-, *Goodwill*- und *Good-Office*-Missionen. Auch wenn diese drei Missionen sich in ihrer tatsächlichen Ausführungsform ähneln, sind gravierende Unterschiede zwischen ihnen auszumachen. Die Ankündigung der Entsendung einer *Fact-Finding*-Mission deutet eine

⁵¹⁴ Vgl. **Dmitrichev**, Andrei, *The Role of Early Warning in the Office of the UN High Commissioner for Refugees*, in: **Davis**, John L./**Gurr**, Ted, Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 219-229, hier: S. 226.

⁵¹⁵ Vgl. **Hamm**, Brigitte, a.a.O., S. 22.

direkte Einmischung der Vereinten Nationen in die internen Angelegenheiten des betroffenen Staates explizit an. Sollten die Resultate der Mission Anlass zur Sorge geben, behält sich die UNO das Recht zu einer stärkeren Involvierung vor. Im Unterschied dazu bringen *Goodwill*-Missionen lediglich die Besorgnis des Generalsekretärs zum Ausdruck, dass eine bestimmte Situation das Potential besitzt, um zu einer ernsthaften Krise zu akzelerieren. *Goodwill*-Missionen schliessen die Offerte von Hilfsmassnahmen zur Regulierung der Krisensituation ein. Die Bereitstellung von *Good-Office* suggeriert hingegen, dass sich die Konfliktparteien bereits auf die Prinzipien präventiver Diplomatie verständigt haben und generell die Hilfe der Vereinten Nationen begrüssen.⁵¹⁶ Der Wirkungskreis dieser Instrumente wird allerdings dadurch geschwächt, dass die Vereinten Nationen nicht gegen den Willen der betroffenen Staaten handeln können. Weigert sich eine Regierung beharrlich und insistiert auf dem Prinzip staatlicher Souveränität, sind den Vereinten Nationen die Hände gebunden. Zwar kann der Generalsekretär versuchen, die betroffenen Staaten zur Kooperation zu bewegen, doch die Entscheidungsmacht liegt nicht bei ihm. Der positive Aspekt, auch im Falle einer Ablehnung, liegt immerhin darin, dass den betroffenen Staaten durch diesen öffentlichen Akt einer versuchten Mediation vor die Augen geführt wird, dass das internationale Interesse auf sie gelenkt ist.

Der freiwillige Charakter der Missionen unterstreicht die zentrale Schwäche des Konzeptes: Auch wenn die Vereinten Nationen global aktiv sind und durch ein breites Netzwerk von Unterorganisationen im humanitären, medizinischen, entwicklungs- und umweltpolitischen Bereich über einen sehr guten Zugang zu Informationen verfügen, ist ihr Handlungsspielraum beschränkt. Das Gebot staatlicher Souveränität verbietet ihnen eigenständiges, von den Interessen der Mitgliedsstaaten unabhängiges Handeln.

Da die UNO bei der Aussprache von Frühwarnungen Rücksicht auf die Interessen der Mitgliedsstaaten nehmen muss, ist es besonders wichtig, dass ihre Bemühungen um die Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten durch andere Akteure unterstützt werden. Neben NGOs, die bereits skizziert wurden, handelt es sich hierbei in erster Linie um wissenschaftliche und private Einrichtungen. Folgende sieben Ansätze werden kursorisch vorgestellt: PIIOM-Modell, Projekt über Staatsversagen, Mehrphasen-Modell, Ansatz extensiver Signale, FAST, *Global Data Event System* und das daran angegliederte „*Minorities at Risk*“-Projekt.

⁵¹⁶ Vgl. **Goulding**, Marrack, *Observation, Triage, and Initial Therapy*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 205-

3.3.2.2. PIOM-Modell

Beim PIOM handelt es sich um ein Frühwarnmodell zur Erkennung von potentiellen politischen und humanitären Krisen, das seit 1994 an der Universität Leiden beheimatet ist. Übersetzt man das holländische Akronym, so heisst PIOM soviel wie „Projekt zur interdisziplinären Erforschung der Ursachen von Menschenrechtsverletzungen“. PIOM versteht sich als ein Instrument der Politikberatung. Methodisch werden quantitative und qualitative Analysen vereint. Das Modell beruht auf der Annahme, dass bestimmte gesellschaftliche Konstellationen und Entwicklungen in humanitäre Katastrophen münden. Mit Hilfe von spezifischen Indikatoren sollen diese Krisen vorab ihrer Eskalation identifiziert und friedlich beigelegt werden. Zu diesem Zweck wurden innerhalb des fünfstufigen Modells zwei Schwellen eingebaut, die kritische Übergänge in der Konflikteskalation darstellen und als politische bzw. humanitäre Krise bezeichnet werden: Die erste Krise bezieht sich auf die Schwächung des politischen Systems, die Zweite auf die akute Bedrohung des Lebens von Zivilisten.⁵¹⁷

Abbildung 3.3.2.2.1. Five Stages of Conflict and Two Crisis Thresholds

Stage 1: Peaceful Stable Situation High Degree of Political Stability and Regime Legitimacy
Stage 2: Political Tension Situation Growing Levels of System Strain and Increasing Social and Political Cleavages, often along Factional Lines
POLITICAL CRISIS
Stage 3: Serious Political Conflict Erosion of Political Legitimacy of National Government and/or Rising Acceptance of Factional Politics
Stage 4: Low Intensity Conflict Open Hostility and Armed Conflict Among Factional Groups; Regime Repression and Insurgency
HUMANITARIAN CRISIS
Stage 5: High Intensity Conflict Genocide or open Warfare among Rival Groups and/or Mass Destruction and Displacement of the Civilian Population

Quelle: **Schmid** Alex P., *Indicator Development: Issues in Forecasting Conflict Escalation*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert, a.a.O., S. 44.

Jede der fünf Stufen wird durch insgesamt 15 Indikatoren aus dem gesellschaftlichen Bereich abgebildet. Kommt es zu Abweichungen dieser 15 Bereiche vom Idealzustand, werden Frühwarnsignale ausgesendet: je ausgeprägter diese Signale, desto wahrscheinlicher der Eintritt einer politischen bzw. humanitären Krise. Als Schwäche erweist sich, dass exogene Einflüsse (z.B. regionale *spill-over*-Effekte) bei der Formulierung von Indikatoren keine Berücksichtigung finden und die Trennung zwischen den fünf Stufen nicht sehr scharf ausgeprägt ist.⁵¹⁸

213, hier: S. 207.

⁵¹⁷ Vgl. **Schmid**, Alex P., *Indicator Development: Issues in Forecasting Conflict Escalation*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 39-55, hier: S. 44ff.; **Hamm**, Brigitte, a.a.O., S. 22ff.

⁵¹⁸ Vgl. **Hamm**, Brigitte, a.a.O., S. 26f.

3.3.2.3. *State-Failure-Projekt*

Das Projekt über Staatsversagen (*State-Failure-Projekt*) beschäftigt sich mit der Ex-post-Analyse von Staatszerfallprozessen, Regimekrisen, humanitären Krisen sowie ethnopolitischen und revolutionären Kriegen, die sich zwischen 1955-1995 ereigneten. Dem Modell werden diese unterschiedlichen Formen des Staatsversagens als abhängige Variablen zugrundegelegt. Finanziert wird das Projekt durch die der amerikanischen Regierung unterstehende *Science Applications International Corp.* (SAIC). Ähnlich dem PIIOM-Modell wird gesellschaftlichen Strukturbedingungen besondere Beachtung geschenkt. Ziel ist die Formulierung und Überprüfung von möglichst vielen unabhängigen Variablen, die zum Staatsversagen führen. Die Datenerhebung und Auswertung erfolgt auf quantitativem Weg. Im Rahmen des Projektes wurden 31 Indikatoren identifiziert, denen beim Staatsversagen eine besondere Bedeutung zukommt. Die Indikatoren gliedern sich in drei Kategorien: demographische und soziale Indikatoren, ökonomische und ökologische Indikatoren und politische Lage/Eliten.⁵¹⁹ Von der Ex-post-Analyse erhofft man sich sowohl die Erkennung von bestimmten Indikatorenkombinationen, die für Staatsversagen besonders prädestiniert sind als auch eine schnelle Identifikation kritischer Staaten und die Prognose des Typus des Staatsversagens. Eine abschliessende Beurteilung des Modells ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da sich das Projekt noch in der Entwicklungsphase befindet. Für die Zukunft ist die Formulierung von weiteren Indikatoren sowie Akzeleratoren und Deakzeleratoren angedacht. Sie sollen als Gegengewicht zu den momentan mehrheitlich strukturellen Indikatoren fungieren, die sich nur sehr langsam verändern und sich aus diesem Grund mehr zur Risikoeinschätzung als zur akuten Frühwarnung eignen.⁵²⁰

3.3.2.4. Mehrphasen-Modell von Barbara Harff

Das Mehrphasen-Modell von Barbara Harff zielt auf die Früherkennung von Genoziden und Politiziden, die dem Modell als abhängige Variablen zugrunde liegen. Im Unterschied zum PIIOM- und zum *State-Failure*-Modell, die Kausalmodellen angehören, steht bei Harff die Abfolge von Ereignissen im Vordergrund. Die unabhängigen Variablen werden in vier Kategorien unterteilt: internationale Hintergrundbedingungen, z.B. Konstellation des internationalen Systems, das internationale Prestige des Regimes, die internationale Reaktion

⁵¹⁹ Vgl. Esty, Daniel C./Goldstone, Jack/Gurr, Ted Robert/Harff, Barbara/Surko, Pamela T./Unger, Alan N./Chen, Robert S., *The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning*, in: Davies, John L./Gurr, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 27-38, hier: S. 30ff.; Hamm, Brigitte, a.a.O., S. 27ff.

⁵²⁰ Vgl. Esty, Daniel C./Goldstone, Jack/Gurr, Ted Robert/Harff, Barbara/Surko, Pamela T./Unger, Alan N./Chen, Robert S., a.a.O., S. 34f.; Krummenacher, Heinz/Baechler, Günther/Schmeidl, Susanne, a.a.O., S. 86.

auf die Krise; interne Hintergrundbedingungen, z.B. politische Bedingungen innerhalb von Staaten, Existenz repressiver Eliten, soziale Gruppenunterschiede, Konflikte innerhalb von Gruppen; intervenierende Bedingungen, z.B. exklusive oder intolerante Ideologien, die Stellung von Eliten und ökonomische Krisen, welche bestehende Unterschiede potenzieren können und Akzeleratoren⁵²¹ - verstanden als all jene internen und externen Ereignisse und Massnahmen, die krisenanfällige Situationen akzelerieren können.⁵²² Aus dieser Bestimmung resultiert, dass Harff internationalen Bedingungen und Beschleunigern bei der Akzelerierung von Genoziden und Politiziden eine besondere Bedeutung beimisst. Die Überprüfung der Variablen erfolgt quantitativ. An der Wahl der unabhängigen Variablen offenbart sich, dass bei diesem Modell die Dynamik der Entwicklung im Vordergrund steht. Durch seine Komplexität und die Notwendigkeit einer extrem genauen Beobachtung der Entwicklung im betroffenen Land ist das Modell als globales Frühwarnsystem schwer operationalisierbar.⁵²³

3.3.2.5. Ansatz der extensiven Signale von Heinz Vetschera und Andrea Smutek-Riemer

Der Ansatz der extensiven Signale von Vetschera und Smutek-Riemer konzentriert sich auf Signale, die ein Frühwarnsystem einzufangen vermag. Das Modell geht von der Prämisse aus, dass Gesellschaften dynamische Systeme darstellen, die prognostizierbaren (kontinuierlichen) und nicht prognostizierbaren (diskontinuierlichen) Änderungen unterworfen sind. Besonders in Zeiten der Diskontinuität sind Staaten für Krisen und Konflikte anfällig.⁵²⁴ Das Autorenduo unterstellt, dass bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt Signale auftreten, die auf Diskontinuität hinweisen. Allerdings können diese meist sehr schwachen Signale nur von Experten wahrgenommen werden, da sie zu diesem frühen Zeitpunkt nur schwer zu identifizieren sind. Die Verstärkung der Signale zeugt von einem nahenden Krisenausbruch. Insgesamt unterscheiden Vetschera und Smutek-Riemer zwischen (1) schwindenden, (2) schwachen, (3) starken und (4) überstarken Signalen. Diese breite Definition ermöglicht die Erfassung von latenten (Kategorien 1+2) und manifesten (Kategorien 3+4) Entwicklungen.

⁵²¹ Die Autorin identifiziert insgesamt acht Akzeleratoren: (A1) *New discriminatory policies by regime*; (A2) *Clashes between regional supporters and target groups*; (A3) *Increased external support for politically active groups*; (A4) *Threats of external involvement not backed by action*; (A5) *Increase in size and cohesion of opposition group*; (A6) *Violent opposition by kindred groups*; (A7) *Aggression posturing by opposition groups*; (A8) *Increase in life integrity violation*. Vgl. Harff, Barbara, *Early Warning of Humanitarian Crises: Sequential Models and the Role of Accelerators*, in: Davies, John L./Gurr, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 70-78, hier: S. 74.

⁵²² Vgl. Hamm, Brigitte, a.a.O., S. 32ff.; Harff, Barbara, a.a.O., S. 70ff.

⁵²³ Vgl. Hamm, Brigitte, a.a.O., S. 35.

⁵²⁴ Vgl. Vetschera, Heinz/Smutek-Riemer, Andrea, *Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawienkrise*, in: Heydrich, Wolfgang/Krause, Joachim/Nerlich, Uwe/Nötzold, Jürgen/Rummel, Reinhardt (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 287-330, hier: S. 289f.

Die einzelnen Signale unterscheiden sich in ihrer Reaktionszeit, Strukturierung und in ihrer Vollständigkeit.⁵²⁵

Abbildung 3.3.2.5.1. Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen

Merkmale	Reaktionszeit			Strukturierung			Vollständigkeit		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Signalstufe/Ausprägung									
Schwindende Signale									
Schwache Signale	X	X		X	X		X		
Starke Signale		X			X		X	X	
Überstarke Signale			X			X			X
<div> <div>Reaktionszeit</div> <div>1= lang (5-10 Jahre)</div> <div>2= mittel (2-4 Jahre)</div> <div>3= kurz (1 Jahr und weniger)</div> </div> <div> <div>Strukturierung</div> <div>1= unstrukturiert und unzusammenhängend</div> <div>2= mäßig strukturiert, Tendenzen in Ansätzen erkennbar (für Fachleute)</div> <div>3= nahezu strukturiert, Tendenzen klar erkennbar, Entwicklungen deutlich absehbar</div> </div> <div> <div>Vollständigkeit</div> <div>1= unvollständig, fragmentarisch, Puzzelstücke</div> <div>2= mäßig vollständig, Bild in Ansätzen erkennbar</div> <div>3= nahezu vollständig, Entwicklung aufgrund von Erfahrungen klar absehbar</div> </div>									

Quelle: **Vetschera**, Heinz/**Smutek-Riemer**, Andrea, a.a.O., S. 295.

Durch die Notwendigkeit einer genauen Interpretation der Signale von Experten ist das Modell qualitativen Methoden zuzurechnen. Das Autorenduo testete das Modell am Jugoslawienkonflikt. Anhand dieser Ex-post-Analyse konnte aufgezeigt werden, dass im Falle Jugoslawiens bereits sehr früh Signale wahrzunehmen waren, die eine Krisen ankündigten, diese jedoch von der Umwelt nicht hinreichend wahrgenommen wurden. Die Ignoranz resultierte aus einer mangelnden Kenntnis der Lage, der Bindung der Aufmerksamkeit durch andere Ereignisse und der Gewöhnung der internationalen Gemeinschaft an eine Dauerkrise in Jugoslawien.⁵²⁶

3.3.2.6. FAST-Modell

Das 1996 ins Leben gerufene FAST (Frühwarnung und Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung) ist bei der Schweizerischen Friedensstiftung in Bern angesiedelt und untersteht seit 1998 der Schweizerischen Regierung. Die Finanzierung des Projektes erfolgt durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). FAST strebt eine Verbindung zwischen der Frühwarnung und der Formulierung von Handlungsoptionen an, um auf diesem Weg die Lücke zwischen *early warning* und *early action* zu schliessen. Die Formulierung von Handlungsoptionen erfolgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Entscheidungsträgern. Im Rahmen des Projektes werden ausgewählte Schwerpunktländer der

⁵²⁵ Ebd., S. 295.

⁵²⁶ Ebd., S. 319ff.

schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit intensiv beobachtet, wobei quantitative und qualitative Methoden parallel Anwendung finden.⁵²⁷

„Believing in a comprehensive approach and the benefit of using multiple methods, FAST combines qualitative and quantitative elements in its methodology. This enables FAST to work comparatively and take advantage of the benefits of either method by seeing general structures (the forest and not just the trees) while being sensitive to country-specific elements (seeing individual trees, understanding their unique features).“⁵²⁸

FAST strebt die Beantwortung der zentralen Fragen der Frühwarnung an: Wer soll wann, wovon und wie gewarnt werden.

Um unterschiedliche Eskalationsstufen und Konfliktarten zu unterscheiden, differenziert FAST zwischen Hintergrundbedingungen, intervenierenden Bedingungen und Akzeleratoren. Das FAST-Modell besteht aus sechs Phasen, wobei in den Phasen 1 bis 4 die wissenschaftlichen Aspekte dominieren, die Phasen 5 und 6 hingegen eine Verbindung zwischen Theorie und Praxis anstreben.

Abbildung 3.3.2.6.1. Die Methodik des Frühwarnprozesses gemäss FAST

AKTIVITÄT	PHASE 1: Erstellen von vertieften Länderstudien	PHASE 2: Zusammenstellen von Konfliktindikatoren	PHASE 3: Länder bzw. Regionen-Monitoring	PHASE 4: Risikonalayse und Aussenden von <i>early-warning</i> Signalen	PHASE 5: Ausarbeitung von Verhaltensoptionen	PHASE 6: Kontinuierliches Länder- bzw. Regionen-Monitoring
ZEIT	(t-n)	(t-n)	(t)	(t+n+1)	(t+n+2)	(t+n+2+n)
PRODUKT	Länderspezifische Risikoprofile	fact sheets	Monitoring und konsekutive fact sheets	Risk assessment	Situationsanalyse und Präsentation von Verhaltensoptionen	Evaluation präventiver Massnahmen

t = Zeitpunkt

n = vorhergehender bzw. nachfolgender Zeitpunkt

Quelle: **Krummenacher**, Heinz/**Bächler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 92.

Phase 3 bildet das Kernstück des Modells. Werden in dieser Phase kritische Entwicklungen diagnostiziert, kommt es zur Entsendung von Frühwarnsignalen an die DEZA.

In dieser engen Verzahnung zwischen Theorie und Praxis liegt die Stärke von FAST. Auch wenn letztlich die Handlungsentscheidung auf der politischen Ebene angesiedelt ist, bemüht sich FAST um eine gemeinsame Formulierung von Handlungsoptionen mit der Entscheidungsebene, um nicht nur eine frühe Warnung sondern auch eine frühe Handlungen zu ermöglichen.⁵²⁹

⁵²⁷ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Schmeidel**, Susanne, *Practical Challenges in Predicting Violent Conflicts. FAST: An Example of a Comprehensive Early-Warning Methodology*, Swiss Peace Foundation, Working Paper 34, Oktober 2001, S. 1f.; **Kohlschütter**, Andreas V./**Bächler**, Günther, *FAST: A Pilot Study for an Early Warning System for the Swiss Foreign Ministry*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 181-184, hier: S. 181; **Krummenacher**, Heinz/**Bächler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 90f.

⁵²⁸ **Krummenacher**, Heinz/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 4.

3.3.2.7. *Global Data Event System (GEDS)*

Das GEDS ist beim *Center for International Development and Conflict Management* an der Universität Maryland angesiedelt. Das Modell basiert auf einer systematischen, computerunterstützten Datenbank, die Ereignisdaten direkt online von den Nachrichtendiensten bezieht. Zusätzlich zu Ereignisdaten werden auch Angaben über Staaten, nichtstaatliche Gemeinschaften (z.B. ethnische Minderheiten) und Organisationen gesammelt. Das GEDS verfolgt zwei Zielsetzungen. Zum einen wird eine *real-time* Bereitstellung von Informationen für Staaten und andere Akteure angestrebt. Zum anderen will man mit den systematisch erfassten Ereignisdaten andere Frühwarnmodelle unterstützen.⁵³⁰ Die *real-time* Bereitstellung von Informationen macht eine automatische Kodierung erforderlich, die im Bedarfsfall um qualitative Analysen erweitert werden kann.

„When greater accuracy and narrative details are needed, automated coding can be treated as „pre-coding“, to be edited and expended by human coders with less effort than is required in the absence of pre-coding.“⁵³¹

Auf diesem Weg können über eine *real-time* Beobachtung von Staaten und Akteuren hinaus auch globale Trends und andere, für die Eskalation von Konflikten relevante Indikatoren (vor allem Auslöse- und Beschleunigungsfaktoren) ermittelt werden.

3.3.2.8. *Minorities-at-Risk-Projekt von Ted R. Gurr*

Das *Minorities-at-Risk*-Projekt ist an das GEDS angegliedert und spezialisiert sich auf die Analyse von Minderheitenkonflikten. In Rahmen des Projektes wurden 268 Minderheiten in 112 Ländern identifiziert, deren kollektive Handlungsbereitschaft anhand dreier Indikatorengruppen untersucht wird: kollektive Anreize (*collective incentives*), Fähigkeit zur gemeinschaftlichen Handlung (*capacity for joint action*) und externe Möglichkeiten (*external opportunities*). Quantitative und qualitative Methoden werden parallel angewendet, wodurch in der Analyse statistische und narrative Elemente vereint werden. Das Ziel der Untersuchung liegt in der Identifizierung jener Gruppierungen, die ein grosses Potential besitzen, ihre Forderungen (Konflikte) militärisch auszutragen.⁵³² Das Projekt selbst versteht sich nicht als ein Frühwarnsystem, sondern vielmehr als ein Modell zur Risikoeinschätzung. Aus diesem

⁵²⁹ Vgl. **Krummenacher**, Heinz/**Bächler**, Günther/**Schmeidel**, Susanne, a.a.O., S. 93; **Kohlschütter**, Andreas V./**Bächler**, Günther, a.a.O., S. 183f.

⁵³⁰ Vgl. **Davies**, John L./**Harff**, Barbara/**Specia**, Anne L., *Dynamic Data for Conflict Early Warning*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 79-94, hier: S. 80; **Davies**, John L./**McDaniel**, Chad K., *Event Data and Software for Early Warning*, in: The Journal of Ethno-Development, Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Volume 4, Number 1, July 1994, S. 72-76, hier: S. 74f.

⁵³¹ **Davies**, John L./**Harff**, Barbara/**Specia**, Anne L., a.a.O., S. 81.

⁵³² Vgl. **Gurr**, Ted Robert, *A Risk Assessment Model of Ethnopolitical Rebellion*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), a.a.O., S. 15-26, hier: S. 16ff.; **Gurr**, Ted Robert, *Testing and Using a Model of Communal Conflict for Early Warning*, in: The Journal of Ethno-Development, a.a.O., S. 20-24, hier: S. 20f.

Grund werden im Modell weder Akzeleratoren berücksichtigt noch wird eine Verbindung zu Adressaten der Frühwarnung gesucht.

3.3.2.9. Bilanz

Aus der kurzen Gegenüberstellung unterschiedlicher Frühwarnsysteme geht hervor, dass sie sich in zahlreichen Punkten unterscheiden. Sie divergieren nicht einzig in der Wahl der wissenschaftlichen Schwerpunkte und institutionellen Verankerungen, sondern auch hinsichtlich ihrer sozialwissenschaftlichen Methoden bei der Risikoanalyse. Nach Krummenacher, Baechler und Schmeidel lassen sich generell sieben Typen von Frühwarnsystemen unterscheiden.⁵³³

1. **Schwellenmodelle:** Sie basieren auf einem Set von Indikatoren. Wird im Hinblick auf Indikatoren (z.B. Zahl der Flüchtlinge, Schwere der Menschenrechtsverletzungen) eine vorab definierte Schwelle überschritten, wird das Land oder die Zone als kritisch eingestuft;
2. **Hypothesengestützte Korrelationsmodelle über Kausalbeziehungen:** Sie basieren auf multiplen Regressionsanalysen, die statistisch wertvolle Ex-post-Analysen ermöglichen, auf deren Grundlage Wahrscheinlichkeitsaussagen und Prognosen möglich werden. Der Vorteil dieses rein quantitativen Ansatzes liegt in der Eliminierung subjektiver Faktoren bei der Gewichtung von Variablen. Der Nachteil liegt in der Unfassbarkeit der Dynamik von Konflikten mit ihren sich ändernden Kausalitäten;
3. **Sequenzmodelle:** Sie verknüpfen Hintergrundbedingungen, intervenierende Bedingungen und Akzeleratoren miteinander. Auf diesem Weg können kurzfristige Krisenverläufe modelliert werden, die ein Fast-Echtzeit-Monitoring erlauben. Problematisch ist, dass konfliktive Prozesse je nach Weltregion variieren und auf diesem Weg keine Generalisierung von Akzeleratoren möglich ist;
4. **Response-Modelle:** Sie konzentrieren sich auf die Identifikation von Momenten in Konfliktverläufen, in denen bestimmte Antworten oder Reaktionen einen signifikanten Unterschied im Hinblick auf das Ergebnis der Konfliktes erwarten lassen. Darüber hinaus werden mögliche Antworten Dritter (z.B. der UNO) in die Analyse einbezogen. Das Modell funktioniert ähnlich dem Sequenzmodell;
5. **Konjunktuelle Modelle:** Sie basieren auf der Verknüpfung unterschiedlicher Konfliktbedingungen und analysieren, wie das Zusammentreffen von unterschiedlichen Faktoren zu Gewalt und Krieg führt;
6. **Pattern Recognition Techniques:** Sie basieren auf einer systematischen Eruierung von Faktorenkonstellationen und gehen von der Annahme aus, dass Konstellationen, die in einer hohen Prozentzahl von Fällen in der Vergangenheit zum Ausbruch von Gewalt führten, auch in Zukunft analoge Ergebnisse zeigen werden;
7. **Qualitative Analyse und Fallstudien:** Der Vorteil des narrativen Ansatzes zur Beobachtung von Einzelfällen liegt in der umfassenden Verarbeitung von Informationen durch Regionalexperten, die ihre Materie bis in alle Einzelheiten kennen und Signale zu deuten verstehen.

Blickt man auf die Genese der Frühwarnung zurück, erkennt man, dass sich Staaten, internationale Organisationen, NGOs und wissenschaftliche Einrichtungen seit längerem mit der Frühwarnproblematik und, damit einhergehend, mit der Konzeptualisierung von Frühwarnmodellen beschäftigen. Trotz der Existenz unterschiedlicher Ansätze und Modelle ist man bei der Frühwarnforschung noch weit von der Institutionalisierung eines funktionsfähigen, global angelegten Frühwarnsystems entfernt. Auch wenn auf der NGO-Ebene erste Konturen von Netzwerken (FEWER, CPN) existieren, die locker miteinander

⁵³³ Vgl. **Krummenacher, Heinz/Baechler, Günther/Schmeidel, Susanne**, a.a.O., S. 85ff.. Andere Autoren unterscheiden lediglich zwischen vier Modellen: *correlation models; sequential models; response models und conjunctural models*. Vgl. **Gurr, Ted Robert/Harff, Barbara**, *Conceptual, Research, and Policy Issues in Early Warning Research: An Overview*, in: The Journal of Ethno-Development, a.a.O., S. 3-14, hier: S. 4ff.

kooperieren, so sind sie noch kein Ersatz für ein institutionalisiertes Frühwarnsystem, das sich aus unterschiedlichen Quellen gleichermassen speist und quantitative mit qualitativen Methoden vereint. Zu den wichtigsten Voraussetzungen eines solchen Frühwarnsystems gehört, dass Frühwarnung schneller als bisher wichtige Entscheidungsgremien erreicht, die das Potential besitzen, notwendige Massnahmen zu implementieren. Das erfordert jedoch, dass sich die wichtigsten Sammler stärker über die Analyse und Formulierung von Handlungsoptionen austauschen. Die Lücke zwischen *early warning* und *early action* kann jedoch erst dann geschlossen werden, wenn staatlicher Verantwortlichkeit Vorrang vor einer uneingeschränkten nationalstaatlichen Souveränität gewährt wird. Das gilt insbesondere für Konflikte wie diejenigen in Ruanda, die nicht a priori die vitalen Interessen westlicher Staaten berühren. Die Forderung nach einer stärkeren staatlichen Verantwortlichkeit basiert auf der Überzeugung, dass Frühwarnung nicht eine willkürliche externe Beeinflussung interner Faktoren bedeutet, sondern dass Frühwarnung auf der Durchsetzung internationaler Normen basiert, die kollektive Präferenzen manifestieren und daraus einen berechtigten Anspruch auf Universalität ableiten. Im Einklang mit der Präambel der UN-Charta resultiert daraus, dass eine militärische Austragung von Konflikten unter allen Umständen zu verhindern ist.

3.3.3. Nichtmilitärische Intervention: Sanktionen, Embargos und Boykotte

Der Terminus nichtmilitärische Intervention bezieht sich auf friedliche Bemühungen von Staaten oder Organisationen, die auf diesem Weg eine Veränderung der Politik des sanktionierten Staates erreichen wollen. Diese friedliche Form externer Beeinflussung wird ausdrücklich durch die Charta der Vereinten Nationen gebilligt, deren Artikel 33 Kapitel VI die Mitgliedsstaaten auf eine friedliche Streitbeilegung verpflichtet. Bei Missachtung dieser Verpflichtung sieht die UN-Charta Zwangsmassnahmen gegen diejenigen Staaten vor, die gegen dieses Gebot verstossen und auf diesem Weg den Weltfrieden bedrohen.⁵³⁴ In diesen Fällen berechtigt Kapitel VII Artikel 41 zur Ergreifung friedlicher Sanktionsmassnahmen. Erst wenn sich diese zur Wiederherstellung des Friedens als unzulänglich erweisen, ermächtigt Artikel 42 auch den Gebrauch militärischer Mittel. Die Erzwingung international vereinbarter Standards hängt jedoch massgeblich vom Einverständnis führender Grossmächte ab, die als Mitglieder des Sicherheitsrates als einziges UNO-Organ Sanktionen mandatieren können. Zwar darf die Generalversammlung Empfehlungen in Fragen der Verhängung von Sanktionen aussprechen, doch die letzte Entscheidungsmacht bleibt dem Sicherheitsrat

⁵³⁴ Die grobe Verletzung der Menschenrechte als Interventionsgrund ist in diesem Wortlaut nicht in der Charta der Vereinten Nationen verankert, auch wenn in der politischen Praxis danach gehandelt wird (z.B. Somalia-Resolution, Schutz der Kurden im Nordirak).

vorbehalten. Aus diesem Grund konnte während des Ost-West-Konfliktes lediglich in zwei Fällen (Rhodesien, 1966-1979; Südafrika, 1977-1994) die Verhängung von Sanktionen erreicht werden.

Erst die Beendigung des Ost-West-Konfliktes eröffnete dem Sanktionsinstrumentarium neue Möglichkeiten. Seitdem wurden Sanktionen über den Irak, Ex-Jugoslawien, Libyen, Haiti, Somalia, Ruanda, Sierra Leone und Angola verhängt. Diese Beispiele zeigen auf, dass in der post Kalten Kriegszeit UNO-Sanktionen auch bei internen Konflikten verhängt werden und sich gegen einzelne Bürgerkriegsparteien richten können (z.B. UNITA in Angola).⁵³⁵

Die Palette der im Rahmen der UN-Charta genannten Zwangsmassnahmen gemäss Artikel 41 ist breit. Die Sanktionen können die Diplomatie, Politik, Kultur, Kommunikation oder Ökonomie des betroffenen Landes tangieren und sich von der Einschränkung kulturellen oder wissenschaftlichen Austausches bis hin zur Verhängung eines umfassenden Wirtschaftsembargos erstrecken. Der Sicherheitsrat ist bei der Auswahl der Sanktionen frei. Sanktionen zählen zu den beliebtesten Instrumenten präventiver Diplomatie, da sie nach aussen hin die eigene Missbilligung ausdrücken, ohne in den meisten Fällen ernstzunehmende Kosten zu verursachen. Sie sind ein Mittel internationaler Einflussnahme, das stärker ist als diplomatische Vermittlung und dennoch unter der Schwelle der militärischen Intervention liegt.⁵³⁶ Nach Stremlau verfolgen Sanktionen drei hauptsächliche Zielsetzungen:

„They send a signal of international concern to an offending state, seek to modify the unacceptable behaviour of a state toward other states or against its own citizens and warn of stronger actions to follow - including the use of force.“⁵³⁷

Durch ihren zwanghaften Charakter, der Freiwilligkeit ausschliesst, gehören Sanktionen zu den harten Mitteln der Konfliktregelung.

⁵³⁵ Vgl. **Skidelsky**, Robert/**Mortimer**, Edward, a.a.O., S. 148; **Rogalski**, Steffen A., *UNO-Sanktionen: Anwendungsbedingungen und Effektivität von nicht-militärischen Zwangsmassnahmen im Rahmen der internationalen Friedenssicherung der Vereinten Nationen*, Mikrofich, Berlin, Februar 2000, S. 8; **Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, *Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik*, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Policy Paper Nr. 7, Online-Version: <http://bicc.uni-bonn.de/sef/publ/pol-pap/nr/text.htm>, S. 3; **Pau**, James A., *Sanctions to Enforce International Law*, Referat im Rahmen der Tagung: Sanktionen für den Frieden, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 30. März 1998, Online-Version: <http://bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/sanktionen/gpfl.html>, S. 5; **Stremlau**, John, *Toward a Stronger Role Form The United Nations*, A Report to The Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, November 1996, S. 1ff.

⁵³⁶ Vgl. **Gabriel**, Jürgen Martin, *Wirtschaftssanktionen. Begriffe, Faktoren, Theorien*, Institut für Politikwissenschaft, Beiträge und Berichte Nr. 184, Hochschule St. Gallen 1992, S. 4; **Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, a.a.O., S. 1; **Doxey**, Maragert P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1996, S. 11f.; **Cartright**, David, *Incentives and Cooperation in International Affairs*, in: **Cortright**, David (Hrsg.), *The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1997, S. 3-18, hier: S. 8.

⁵³⁷ **Stremlau**, John, a.a.O., S. 1f.

Waffenembargos gehören zu den am häufigsten verhängten Sanktionen. Leider ist ihre Durchsetzungsfähigkeit begrenzt, was ihren Erfolg relativiert. Das Verbot legaler Waffenkäufe führt in vielen Fällen zum illegalen Erwerb und zum Anstieg der Preise. Eine wirksame Kontrolle der Einhaltung ist mit erheblichen Anstrengungen und entsprechend hohen Kosten verbunden: weder in Ex-Jugoslawien noch in Somalia vermochten die stationierten UN-Truppen die verhängten Embargos vor Ort durchzusetzen.⁵³⁸ Grosser Beliebtheit aufgrund ihrer relativ einfachen Implementierung und ihrer geringen negativen Sekundäreffekte erfreuen sich auch Sanktionen im politisch-kulturellen Bereich. Dazu gehören unter anderem die Suspendierung der Mitgliedschaften in internationalen Organisationen, der Ausschluss von internationalen Sportveranstaltungen und die Unterbrechung kultureller Austauschbeziehungen. Diese Form der Sanktionspolitik birgt die Gefahr einer Isolierung der Bevölkerung des betroffenen Landes und wirkt sich darüber hinaus negativ auf die Opposition des sanktionierten Landes aus. Kullessa konstatiert diesbezüglich, dass es als ein Fehler im System anzusehen ist, dass in Jugoslawien während der Sanktionszeit keine ausländischen Zeitungen zu erwerben waren, weil deren Lieferung unter das Embargo fiel.⁵³⁹ Zur letzten Gruppe „beliebter“ Sanktionsinstrumente zählen wirtschaftliche Beugemassnahmen, die in harte und weiche Instrumente unterteilt werden können. Harte Wirtschaftssanktionen umfassen Embargos, Boykotte, das Einfrieren der Auslandsguthaben, das Verbot finanzieller Transaktionen und die Einschränkung der Kommunikationswege. Weiche Wirtschaftssanktionen beschränken sich auf Massnahmen, die keine unmittelbar lähmende Wirkung auf die Nationalökonomien haben. Dazu zählen unter anderem Sanktionen im Bereich der Kommunikation, des Verkehrs und der Finanzen sowie Teilembargos für strategische Güter. Bei der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen muss berücksichtigt werden, dass sie eines längeren Anlaufs bedürfen, um sich gänzlich zu entfalten.⁵⁴⁰ Wirtschaftliche Sanktionen sind auf der Sanktionsskala zwischen der Ausübung politisch-diplomatischen Drucks und der Androhung militärischen Zwanges zu verankern. Die Verhängung eines totalen Wirtschaftsembargos bedeutet eine umfassende Lähmung des Handels und der Kapitalflüsse. Sie wird oft von Blockaden und anderen Massnahmen flankiert, die auf die Einhaltung des Embargos zielen. Allerdings erfordern wirtschaftliche und finanzielle Druckmittel, dass diese an einem empfindlichen Punkt ansetzen. Ein Embargo kann nur dann seine volle Wirksamkeit entfalten, wenn alle Handelspartner des betroffenen

⁵³⁸ Vgl. **Kullessa**, Manfred, *Skalpell oder Keule? Zur Reform der UN-Sanktionen*, in: Friedensbericht 1999, a.a.O., S. 277-290, hier: S. 284.

⁵³⁹ Ebd., S. 287.

⁵⁴⁰ Ebd., S. 286f.

Landes sich daran halten. In der Realität ist diese wichtige Voraussetzung jedoch nur sehr selten gegeben, wie am Beispiel Rhodesiens exemplarisch aufgezeigt werden kann: Trotz der Verhängung eines totalen Wirtschaftsembargos konnte das Land seinen Aussenhandel bis zur Unabhängigkeit 1974 über Mozambique und Südafrika abwickeln.⁵⁴¹ Als eine weitere Schwachstelle wirtschaftlicher Sanktionsmechanismen kristallisiert sich heraus, dass diejenigen, denen die Sanktionen gelten, nur in den seltensten Fällen auch erreicht werden. In den meisten Fällen trägt die Zivilbevölkerung das Gros der Last. Schon länger wird darüber debattiert, wie dem Instrument wirtschaftlicher Sanktionen mehr Schärfe verliehen werden kann. Vor dem Hintergrund der Analyse unterschiedlicher Sanktionsregime konstatiert Rogalski, dass Sanktionen am effektivsten sind, wenn sie verschiedene Formen kultureller, militärischer, ökonomischer, politischer und technologischer Sanktionen kombinieren und auf diesem Weg ihre einzelnen Schwächen minimieren.⁵⁴²

Häufig sind Sanktionen der letzte Schritt vor der Anwendung militärischen Zwanges. Sie werden angewendet, wenn der Verhandlungsprozess eines gewissen Drucks bedarf, militärische Zwangsmassnahmen jedoch nicht dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. In diesem Sinne sind Sanktionen keine Strafaktionen, sondern internationale Beugemassnahmen.⁵⁴³ Von ihrer Anwendung wird eine friedliche Lösung von Problemen und die Wiederherstellung konstruktiver Verhandlungsmodi erhofft: nicht Bestrafung steht im Vordergrund, sondern die Rückkehr zum international akzeptablen Verhalten. Das Zurückgreifen auf das Instrumentarium der Sanktionen ist nur dann gerechtfertigt, wenn durch ihre Implementierung eine ernsthafte Beeinträchtigung des Weltfriedens oder eine Politik eklatanter Menschenrechtsverletzungen friedlich beseitigt werden kann. Aus diesen Gründen werden Sanktionen zumeist nicht präventiv lanciert, sondern erst nach dem Bruch internationalen Rechts implementiert.⁵⁴⁴

Mit der Verschiebung der Konfliktstrukturen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und einem damit einhergehenden Anstieg interner Konflikte ist in der internationalen Gemeinschaft eine wachsende Bereitschaft erkennbar, das Konzept der „Beeinträchtigung des Weltfriedens“ auf interne Konflikte auszudehnen.⁵⁴⁵ Traditionell wurden Sanktionen benutzt, um einen bereits ausgebrochenen Konflikt zu beenden. In der jüngsten Zeit setzt sich jedoch

⁵⁴¹ Vgl. **Grewe**, Wilhelm G., a.a.O., S. 393f.

⁵⁴² Vgl. **Rogalski**, Steffen A., a.a.O., S. 13.

⁵⁴³ In der Konfliktforschung werden Sanktionen den Techniken der „Konflikt-Unterdrückung“ zugerechnet.

⁵⁴⁴ Vgl. **Kulesa**, Manfred, *Skalpeller oder Keule?*, a.a.O., S. 278; **Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, a.a.O., S. 3; **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 264; **Rogalski**, Steffen A., a.a.O., S. 74f.; **Doxey**, Margaret P., a.a.O., S. 9.

zunehmend die Einsicht in die präventiven Potentiale von Beugemassnahmen durch - auch bei innerstaatlichen Konflikten. Diese Entwicklung wird dadurch ermöglicht, dass heutzutage die traditionelle westfälische Vorstellung von der absoluten Natur staatlicher Souveränität als überholt gilt.⁵⁴⁶

Sanktionen sind keine Erfindung der Neuzeit. Bereits Thukydides beschrieb in seiner Darstellung der Peloponnesischen Kriege (460-445 v. Chr.) Wirtschaftssanktionen, die Athen gegen Megara für seine militärische Unterstützung Corinths verhängte. Athen wollte auf diesem Weg den diplomatischen Druck auf Megara erhöhen, um es von einer weiteren Parteinahme für Corinth abzuhalten.⁵⁴⁷ Das Zurückgreifen auf wirtschaftliche Zwangsmittel, um bestimmte politische Ziele zu erreichen, war in der Vormoderne gängig. Diese Praktik verschwand jedoch zu Beginn des 19. Jahrhunderts, als der Handelsbereich von der Politik separiert wurde. So war es Russland möglich, während des Krimkrieges (1853/54-56) in London Kredite zu beziehen. Erst der Völkerbund führte Sanktionen als Mittel der Friedenssicherung nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wieder ein.⁵⁴⁸

Die Präventionsforschung unterscheidet zwischen negativen und positiven Sanktionen. Im Gegensatz zu negativen Sanktionen (*sticks*), die punitiven Charakters sind und dem betroffenen Land signalisieren sollen, dass es gegen internationale Normen verstösst, verstehen sich positive Sanktionen (*carrots*) als belohnende Anreize (sogenannte „Zuckerbrote“). In der Praxis basiert die Anreizpolitik auf der Zusicherung bestimmter politischer oder wirtschaftlicher Vergünstigungen im Austausch für spezifische politische Konzessionen bzw. Richtungsänderungen. Gängig ist auch eine sogenannte „pure“ Anreizpolitik, die an keine Bedingungen gebunden ist. Von ihr erhofft man sich die Stärkung bestimmter Strukturen und langfristig positive Auswirkungen. Diese Strategie basiert auf der Vorstellung von Reziprozität.

“Cooperation theorists have emphasized what might be termed the power of positive reciprocity, the ability of cooperative gestures to induce similar behavior in others. Robert Axelrod and others have found that the simple tit-for-tat process, in which one party responds in kind to the gestures of the other, is a highly stable form of cooperation.”⁵⁴⁹

⁵⁴⁵ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 3, S. 13.

⁵⁴⁶ Vgl. **Skidelsky**, Robert/**Mortimer**, Edward, a.a.O., S. 144; **Lopez**, Georg A./Cortright, David, *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations*, in: **Cortright**, David/**Lopez**, Georg A. (Hrsg.), a.a.O., S. 6; **Stremlau**, John, a.a.O., S. 16.

⁵⁴⁷ Vgl. **Amstutz**, Mark R., a.a.O., S. 9; **Kulesa**, Manfred, *Skalpellen oder Keule?*, a.a.O., S. 277.

⁵⁴⁸ Vgl. **Skidelsky**, Robert/**Mortimer**, Edward, a.a.O., S. 146.

⁵⁴⁹ **Cortright**, David, *Incentives Strategies for Preventing Conflicts*, in: **Cortright**, David (Hrsg.), a.a.O., S. 267-301, hier: S. 270.

Durch die Politik der Belohnung soll Kooperation und Aussöhnung attraktiver werden als Aggression und Feindseligkeit.

Negative Sanktionen zielen durch die Instrumentalisierung der Angst, infolge der Androhung von Zwangsmassnahmen, auf die Beeinflussung fehlbarer Regierungen. Sowohl positive als auch negative Sanktionen schliessen unterschiedliche Massnahmen ein und variieren zwischen mannigfaltigen Instrumenten. So kann im Rahmen einer negativen Sanktionspolitik ein Land für die Missachtung international anerkannter Normen mit der Verhängung eines totalen Wirtschaftsembargos bestraft werden oder lediglich durch moralische Verdammung auf seine Verfehlungen hingewiesen werden. Auch positive Sanktionen können von der Aussprache öffentlichen Lobes bis hin zur Aufnahme in internationale Organisationen reichen.⁵⁵⁰

Abbildung 3.3.3.1. Gegenüberstellung positiver und negativer Sanktionen

Instrumente positiver Sanktionspolitik	Instrumente negativer Sanktionspolitik
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reduktion der Zolltarife 2. Bevorzugte Handelsbedingungen 3. Zusicherung des „Most-Favorite-Nation“-Status 4. Direktinvestitionen 5. Subventionen für Import- und Exportgüter 6. Militärische und wirtschaftliche Aufbauhilfe 7. Technologietransfer 8. Militärische Kooperation 9. Explizite und implizite Angebote einer Mitgliedschaft in internationalen/regionalen Organisationen 10. Diplomatische Anerkennung neuer Staaten 11. Immaterielle Belohnung in Form von Status-, Imagegewinnen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erhöhung der Zolltarife 2. Boykott (Importverbot) 3. Embargo (Exportverbot) 4. Quoten (quantitative Import und Export-Beschränkungen auf bestimmte Güter) 5. Schwarze Listen (Sanktionen gegen Firmen, welche mit dem betroffenen Land Handel treiben) 6. Vermögenseinfrierung 7. Suspendierung ausländischer Hilfe 8. Konfiszierung ausländischen Eigentums des betroffenen Staates 9. Moralische Verdammung 10. Suspendierung diplomatischer Beziehungen

Quelle: Eigene Darstellung nach: **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 3, S.12; **Lund**, Michael S., a.a.O., S. 79f.; **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 13f.; **Cortright**, David, *Incentives and Cooperation in International Affairs*, a.a.O., S. 6f.

Vergleicht man beide Sanktionsarten, fällt auf, dass sie verwandt sind:

“Ending a negative sanction may be considered a positive incentive, while removing an incentive can be a sanction.”⁵⁵¹

In wirtschaftstheoretischen Ansätzen sind beide Formen austauschbar. So gelten Anreize als positive Sanktionen und Sanktionen als negative Anreize. Beide verfolgen das gleiche Ziel: Beeinflussung des sanktionierten Staates, um eine Verhaltensmodifikation zu erwirken. In der politischen Praxis lässt sich oft eine Verbindung positiver und negativer Politiken beobachten (*linkage*-Politik). Gebunden an bestimmte Konditionen, werden positive Sanktionen in Aussicht gestellt und gleichzeitig negative Beugemassnahmen für den Fall angedroht, wenn das betroffene Land den Vorgaben nicht folgen sollte. Bei koersiven Strategien werden, zusätzlich zur Bestrafung, positive Anreize im Falle der gewünschten Verhaltensmodifikation

⁵⁵⁰ Vgl. **Cartright**, David, *Incentives and Cooperation*, a.a.O., S. 5ff.; **Doxey**, Margaret P., a.a.O., S. 7.

⁵⁵¹ **Cartright**, David, *Incentives and Cooperation*, a.a.O., S. 7.

aufgezeigt. Der grösste Unterschied zwischen einer Politik negativer Sanktionen und einer Politik positiver Anreize liegt in der Implementierung: Sanktionen sind wirkungsvoller, wenn sie multilateral verhängt werden. Als harte Mittel der Konfliktregelung erfordern sie, dass sie der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens dienen. Positive Anreize führen auch unilateral zu guten Ergebnissen und bedürfen keiner internationalen Legitimation. Beispielhaft hierfür ist der Einsatz amerikanischer Entwicklungshilfe, um den Friedensprozess in El Salvador zu ermöglichen. Am relativ erfolgversprechendsten sind beide Strategien jedoch, wenn sie gemeinsam angewendet werden.⁵⁵²

“Incentives may increase the effectiveness of sanctions. [...] [D]eterrence is most effective, especially for crisis prevention, when it includes inducements for cooperation as well as punishment for resistance. What the stick cannot achieve by itself may be accomplished by combining it with carrot.”⁵⁵³

Auf der Grundlage unterschiedlicher Fallanalysen unterstreicht Stremlau, dass die Effektivität von Sanktionen durch die Androhung militärischer Mittel unterstützt werden kann.⁵⁵⁴

Das Instrumentarium positiver Anreizpolitik eignet sich bevorzugt zur Implementierung in einer früheren Phase des Konfliktes. Aus diesem Grund sollte „carrots“ bei der Prävention von Konflikten eine grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Effektivität positiver Sanktionen steigt vor dem Hintergrund einer wahrscheinlichen Verhängung negativer Sanktionen. In dieser Konstellation können die betroffenen Länder die Vorteile einer möglichen Kooperation mit den Nachteilen einer Fortführung defektiven Verhaltens vergleichen. Aber auch am Ende von Konflikten und in verfahrenen Situationen sind positive Sanktionen erfolgversprechend. Zur Beendigung militärischer Konflikte hingegen erscheinen negative Sanktionen geeigneter. Eine zu späte Implementierung verliert jedoch an präventiver Kraft, da fortschreitende Eskalationsdynamik sich für Belohnung und Strafe als wenig empfänglich erweist. Für beide Kategorien gilt gleichermassen, dass ihre Effizienz steigt, wenn sie von stärkeren Akteuren gegenüber Schwächeren eingesetzt werden, die bestenfalls keine Bündnispartner unter anderen starken Staaten finden. Gabriel spricht in diesem Zusammenhang von Verwundbarkeit: Sind Initiant und Adressat der Sanktionen gleich stark, sind Sanktionspolitiken wenig erfolgversprechend und münden in der Erschöpfung beider Akteure.⁵⁵⁵

⁵⁵² Ebd., S. 8ff.; **Gabriel**, Jürgen Martin, a.a.O., S. 5.

⁵⁵³ **Cortright**, David, *Incentives Strategies for Preventing Conflict*, a.a.O., S. 279; **Doxey**, Margaret, a.a.O., S. 111.

⁵⁵⁴ Vgl. **Stremlau**, John, a.a.O., S. 32.

Bei der Einschätzung der Effizienz von Sanktionen kristallisierten sich in letzter Zeit zwei zentrale Problemfelder heraus: Betroffenheit von Drittstaaten und Zielwirksamkeit.

Die Problematik der Drittstaaten, die Pau als „Kollateralschäden“ bezeichnet, erstreckt sich in erster Linie auf die Nachbarstaaten und Handelspartner des sanktionierten Landes, die von den Sanktionen in Mitleidenschaft gezogen werden (z.B. Jordanien durch die Irak-Sanktionen). Die Komplexität des Problemfeldes spiegelt sich in seiner Verankerung in der UN-Charta wider. Artikel 50 fordert betroffene Drittstaaten auf, beim Sicherheitsrat um Hilfe zu ersuchen, wenn die Auswirkungen von Sanktionen mit ihren Interessen kollidieren. Zwar hat bereits Boutros-Ghali die Gründung eines „Sanktionsfonds“ für sanktionsgeschädigte Länder angemahnt, doch seine Forderung blieb bis heute ohne grosse Resonanz.⁵⁵⁶ Von einer Lösung des Problems ist man nach wie vor weit entfernt. Auch um die Zielwirksamkeit von Sanktionsmechanismen steht es nicht zum Besten. Obwohl umfassende Wirtschaftsembargos in den meisten Fällen ein fehlbares Regime in die Knie zwingen wollen, leidet oft in erster Linie die Zivilbevölkerung unter der Güterverknappung. Diese kontraproduktiven Auswirkungen verstärken die Entstehung eines sogenannten „Wagenburgeffektes“⁵⁵⁷, der sich in einer verstärkten Solidarität der Bevölkerung mit dem Regime manifestiert.

„In Zeiten von Zwang und Bedrohung von Aussen schart man sich um die Fahne.“⁵⁵⁸

Die hohen humanitären Folgekosten für die Zivilbevölkerung machen diese in vielen Fällen zur Geisel der Auseinandersetzung. Auch vermindern zu strikte Sanktionen die Organisationsfähigkeit der Opposition: ist diese einzig mit der Überlebensfrage beschäftigt, wird sie keinen breiten Widerstand organisieren. Auf der anderen Seite nutzen auch Regime die Sanktionen aus, um ihre Unterdrückung zu verschärfen. Die Kombination von Sanktionen und Repressionen versagt dem sanktionierten Volk oftmals das Recht auf Leben, Gesundheit, Nahrung, Wasser, Unterkunft und Kleidung⁵⁵⁹

Aufgrund dieser mangelnden Zielwirksamkeit von Sanktionen wird von einigen Wissenschaftlern die generelle Idee gänzlich hinterfragt, wonach wirtschaftliche Strafmassnahmen das Verhalten von Akteuren dauerhaft modifizieren können. In diesem Kontext sprechen sie von einer nahezu naiven Vorstellung, der zufolge durch Sanktionen

⁵⁵⁵ Vgl. **Gabriel**, Jürgen Martin, aa.O., S. 4; **Carnegie Corporation of New York**, aa.O., Kapitel 3, S. 12; **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, aa.O., S. 103; **Cortright**, David, *Incentives Strategies for Preventing Conflict*, aa.O., S. 276; **Rogalski**, Steffen A., aa.O., S. 9.

⁵⁵⁶ Vgl. **Pau**, James A., aa.O., S. 2f.; **Doxey**, Margaret P., aa.O., S. 122ff.; **Stemmlau**, John, aa.O., S. 5f.

⁵⁵⁷ Diesen Terminus prägte Johan Galtung in Bezug auf die Sanktionen gegen Südrhodesien.

⁵⁵⁸ **Kulesa**, Manfred, *Skalpell oder Keule?*, aa.O., S. 281.

⁵⁵⁹ Vgl. **Fischer**, Martina, aa.O., S. 59; **Kulesa**, Manfred, *Skalpell oder Keule*, aa.O., S. 279; **Kulesa**, Manfred, *Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, S. 31-38, hier: S. 31ff.; **Kulesa**, Manfred/**Strack**, Dorothee, aa.O., S. 6; **Rogalski**, Steffen A., aa.O., S. 50; **Pau**, James A., aa.O., S. 2.

erzeugter innerer Druck politische Änderungen herbeizuführen vermöge.⁵⁶⁰ Ein in der Literatur häufig zitiertes Beispiel ist die Republik Südafrika: Das Waffenembargo der Vereinten Nationen führte zum Aufbau einer eigenen Waffenindustrie und zum Aufstieg Südafrikas in die Liga führender Waffenexporteure. Auch das Ölembargo mündete in einer verstärkten Entwicklung von alternativen Energien, was zu einer nahezu vollständigen Unabhängigkeit Südafrikas von Energieexporten führte.⁵⁶¹ Aufgrund dieser mangelnden Zielwirksamkeit bezeichnete der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali die gängige Praxis der UN-Sanktionen als ein „*stumpfes Werkzeug*“ und forderte eine Reform gängiger Sanktionspolitiken, die mit der Einrichtung eines „Mechanismus“ innerhalb des UN-Sekretariats zur Qualifizierung von Sanktionsregimen einhergehen sollte. Dieser Mechanismus sollte im Kern eine genaue Untersuchung beinhalten, welche Sanktionen prädisponiert wären, um die Entscheidungsträger im Zielland zur Kursänderung zu bewegen.⁵⁶² In seinem Vorschlag formuliert Boutros-Ghali fünf Aufgabengebiete, deren Berücksichtigung die Effizienz von Sanktionen stärken soll.⁵⁶³

1. Einschätzung der Auswirkungen der Sanktionen auf den Adressaten und andere Drittländer;
2. Ständige Überwachung der Sanktionen;
3. Messung der Auswirkungen, um negative Effekte zu minimieren und positive Wirkungen zu maximieren;
4. Gewährleistung humanitärer Hilfe an besonders anfällige Gruppen;
5. Unterstützung geschädigter Drittländer.

Um als effektives Instrument der Gewaltprävention zu fungieren, ist es notwendig, dass Sanktionen dann implementiert werden, wenn die Vorbedingungen eine relativ gute Erfolgserwartung versprechen. Das setzt voraus, dass das Zielland sowohl gegenüber den Massnahmen verletzlich ist als auch die formulierten Ziele erreicht werden können. Das gilt besonders für wirtschaftliche Sanktionen, die am häufigsten verhängt werden. Sie erfordern, dass das Zielland wirtschaftlich schwächer ist als die Sendernationen, eine gewisse Exportabhängigkeit ihnen gegenüber aufweist, die Sanktionspraxis von allen Nachbarstaaten und Handelspartnern des sanktionierten Landes unterstützt wird und die Sanktionen schnell verhängt werden, bevor das betroffene Land sich auf die neue Situation vorbereiten kann.⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Vgl. **Pape**, Rober A., *Why Economic Sanctions Do Not Work*, in: International Security, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, S. 90-136; **Pape**, Rober A., *Why Economic Sanctions Still Do Not Work*, in: International Security, Vol. 23, No. 1, Summer 1998, S. 66-77. Die beiden Studien von Pape sind um so interessanter, da der Autor eine quantitative prominente Studie zur Wirksamkeit von Sanktionen von Gary **Hufbauer**, Jeffrey **Schott** und Kimberly Ann **Elliot** (*Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington D.C. 1990) gründlich widerlegt.

⁵⁶¹ Vgl. **Amstutz**, Mark R., a.a.O., S. 217.

⁵⁶² Vgl. **Kulesa**, Manfred, *Skalpellen oder Keule*, a.a.O., S. 281; **Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, a.a.O., S. 7; **Doxey**, Margaret P., a.a.O., S. 12; **Stremlau**, John, a.a.O., S. 2; **Boutros-Ghali**, Boutros, *Supplement to An Agenda for Peace*, A/50/60-S/1995/1, Abs. 70.

⁵⁶³ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Supplement to An Agenda for Peace*, a.a.O., Abs. 75.

⁵⁶⁴ Vgl. **Rogalski**, Steffen A., a.a.O., S. 51; **Lopez**, Georg A./**Cortright**, David, a.a.O., S. 9.

Auch eine zielgruppenorientierte Sanktionspolitik steigert die Effizienz der verhängten Massnahmen. Sie beabsichtigt eine Reduktion der negativen Effekte, indem sie direkt auf die materiellen Ressourcen und Machtmittel der Eliten einwirkt. Als zielgerichtete Sanktionen, die auch als „*smart sanctions*“ bezeichnet werden, gelten Massnahmen, wie z.B. das Einfrieren der Auslandsguthaben der Regierungen, die Sperrung des Zugangs zu harten Währungen und Ausreiseverbote für die Machteliten und ihre Familien. Über die Zielgruppenorientierung hinaus ist es jedoch notwendig, dass implementierte Sanktionspolitiken eine bestimmte humanitäre Schwelle achten und in diesem Sinne die Verhältnismässigkeit der Mittel einhalten.⁵⁶⁵ Sollen Sanktionen zukünftig effizienter werden, müssen sie „Zähne“ kriegen und auf Regierungseliten abschreckend wirken. In diesem Kontext sind besonders solche Situationen zu vermeiden, wie sie in Ex-Jugoslawien zu beobachten waren: Die Verhängung eines Waffenembargos sollte die Konfliktparteien zur Rückkehr zu friedlichen Konfliktbearbeitungsstrategien bewegen. Erreicht wurde das Gegenteil. Die Auswirkungen für die kroatische und bosnische Seite waren katastrophal. Durch die Sanktionen wurde das militärische Übergewicht der Serben zementiert und die beiden anderen Parteien stark benachteiligt. Die bosnische Regierung bezeichnete aus diesem Grund das Embargo als eine illegale Aktion, die das bosnische Volk des in der UN-Charta (Artikel 50) verankerten Rechts auf Selbstverteidigung beraubte. Vor dem Hintergrund der ohnehin bereits asymmetrischen Konfliktsituation mussten die Serben das Embargo als Unterstützung ihrer eigenen Interessen werten. Auf der anderen Seite wurden Gratifikationsstrategien vor dem Beginn der Feindseligkeiten zu wenig ausgeschöpft. Erst im April 1991, als die Situation bereits eskalierte, bot die EU Jugoslawien zusätzliche Kredite an, sollte die Bundesrepublik ihre föderative Struktur bewahren. Leider verfolgte die USA eine eigenständige Politik gegenüber Belgrad und suspendierte im Rahmen negativer Sanktionsmassnahmen ihre wirtschaftliche Hilfe. Aufgrund dieser mangelhaften Unterstützung durch die USA hielt die EU nicht lange an ihrer Gratifikationsstrategie fest, wodurch das Übel seinen Lauf nehmen konnte.⁵⁶⁶

Die Diskussion um positive und negative Sanktionspolitiken wäre unvollständig, würde nicht kursorisch auf die Potentiale der Privatwirtschaft und internationaler Finanzinstitute eingegangen. In der Vergangenheit haben viele Unternehmen wenig Sensibilität im Umgang

⁵⁶⁵ Vgl. **Kulesa**, Manfred, *Skalpell oder Keule?*, a.a.O., S. 285; **Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, a.a.O., S. 8f.; **Lopez**, Georg A./**Cortright**, Davis, a.a.O., S. 9.

⁵⁶⁶ Vgl. **Väyrynen**, Raimo, *Towards Effective Conflict Prevention: A Comparison of Different Instruments*, in: *International Journal of Peace Studies*, Vol. 2, Num. 1, January 1997, S. 1-17, hier: S. 10; **Gow**, James, a.a.O., S. 38; **Munuera**, Gabriel, a.a.O., S. 90.

mit internen Konflikten, Menschenrechtsverletzungen und autoritären Regimen gezeigt. In jüngster Zeit scheint sich jedoch ein neuer Trend abzuzeichnen, der die Unternehmerschaft zunehmend erkennen lässt, dass es in ihrem eigenen Interesse und in ihrer Verantwortung liegt, den Ausbruch militärischer Konflikte zu verhindern. Durch ihre globale Präsenz sind führende Wirtschaftsunternehmen für politische Krisen und Unruhen besonders anfällig. Auch sehen sich die sogenannten *global player* in den westlichen Ländern mit einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit konfrontiert, die Druck ausübt und auf die Formulierung und Erfüllung bestimmter „*codes of conduct*“ drängt (z.B. Proteste gegen Shell nach dem Tod von Ken Saro-Wiwa). Der Vorteil grosser Wirtschaftsunternehmen gegenüber Regierungen und internationalen Organisationen liegt in ihrer ausgesprochen guten Kenntnis wirtschaftlicher Druckmittel. Skidelsky und Mortimer konstatieren, dass Warnungen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor oder seitens wichtiger Investoren in der Beeinflussung repressiver Regime oft effektiver sind, als die Warnungen internationaler Organisationen.⁵⁶⁷ Leider ist die Kooperation zwischen international agierenden Wirtschaftsunternehmen und national agierenden Regierungen beschränkt, was auf unterschiedliche Interessen und mangelhaft institutionalisierte Kommunikationswege zurückzuführen ist.

Etwas besser funktioniert im Rahmen positiver Sanktionspolitiken die Kooperation zwischen internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und nationalen Regierungen. Den IFI kommt bei der Prävention von Konflikten eine besondere Bedeutung zu, da sie bedürftigen Ländern die nötigen finanziellen Ressourcen für die wirtschaftliche, politische und soziale Stabilität zur Verfügung stellen können. Das Engagement der IFI kann die Form negativer und positiver Sanktionen annehmen, indem einerseits Unterstützung versprochen und andererseits Druck ausgeübt wird. Wie andere Sanktionsmechanismen auch, wirken Belohnungs- und Druckstrategien der IFI am besten, wenn sie gegenüber schwachen Staaten ausgesprochen werden, die von internationaler Hilfe abhängig sind.⁵⁶⁸ (In Malawi konnten die IFI auf diesem Weg eine Politikänderung erreichen. Besonders der Appell der Weltbank an alle Geberländer zur temporären Suspendierung von Entwicklungshilfegeldern führte zum Nachgeben der politischen Klasse und leitete einen Transitionsprozess ein, in dessen Folge der langjährige Diktator Hastings Kamuzu Banda 1994 in demokratischen Wahlen abgewählt wurde.)⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ Vgl. Skidelsky, Robert/Mortimer, Edward, a.a.O., S. 161.

⁵⁶⁸ Vgl. Ball, Nicole/Friedman, Jordana D./Rossiter, Caleb S., *The Role of International Institutions in Preventing and Resolving Conflicts*, in: Cortright, David (Hrsg.), a.a.O., S. 243-264, hier: S. 245ff.; Rogalski, Steffen A., a.a.O., S. 86.

⁵⁶⁹ Vgl. Ball, Nicole/Friedman, Jordana D./Rossiter, Caleb S., a.a.O., S. 252ff.

Vergegenwärtigt man sich die Schwächen dieses Instrumentariums und die Schwierigkeiten einer effektiven Implementierung, verwundert es, warum gerade Sanktionen so häufig verhängt werden. Eine Antwort auf diese Frage liegt nahe: Sanktionen sind billige, ungefährliche und nach aussen hin starke Symbole der Missbilligung. Ihre Verhängung fungiert in vielen Fällen als ein „Feigenblatt“ für mangelnde Handlungsbereitschaft. Die Ironie will es, dass Sanktionen am effektivsten im Gebrauch gegen demokratische Länder sind. Autoritäre Regime lassen sich relativ selten durch Sanktionen in die Knie zwingen. Gute Beispiele hierfür sind Südafrika, Iran, Libyen, Kuba und Burma. In Bezug auf den Zeitpunkt ihrer Verhängung (z.B. Ruanda, Somalia, Liberia, Ex-Jugoslawien) fällt auf, dass Sanktionen oft reaktiv und nicht präventiv implementiert wurden. Das präventive Potential von Sanktionen, besonders die Politik positiver Anreize, wurde selten bis nie angewendet: Generell wird erst dann auf Sanktionen zurückgegriffen, wenn es bereits zum Bruch des internationalen Rechts und zur Anwendung militärischer Mittel gekommen ist. Um Sanktionen systematisch als Mittel präventiver Diplomatie einzusetzen, ist die Verständigung auf bestimmte, globale Anerkennung genießende Normen und Werte notwendig, deren Bruch oder deren grobe Verletzung bereits vor dem Ausbruch militärischer Aktivitäten präventives Engagement der internationalen Gemeinschaft nach sich ziehen muss. Auch wäre mehr Rechtssicherheit wünschenswert, um eine schnelle Implementierung bei internen Konflikten zu ermöglichen. Das erfordert jedoch, dass umfassende Sanktionsregime von der UNO legitimiert werden, um eine nationale Interessensmaximierung auf Kosten schwächerer Staaten zu minimieren.

Insgesamt können sieben Bedingungen eruiert werden, die im Rahmen präventiver Politiken die Effizienz von Sanktionen steigern:

1. Die Sanktionen müssen frühzeitig implementiert werden, solange der Konflikt noch *win-win*-Lösungen für alle Konfliktparteien erlaubt;
2. Eine gesunde Balance aus positiven Anreizen und negativen Beugemassnahmen ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Sanktionspolitik;
3. Das Verhältnis zwischen Initiator und Adressat muss asymmetrisch sein: Das sanktionierte Land muss gegenüber den implementierten Massnahmen verletzlicher sein als die sanktionierenden Staaten;
4. Die international vereinbarten Sanktionsschritte müssen eingehalten werden, damit Forderungen nicht ins Leere laufen und ihr Drohpotential verlieren. Das setzt eine hohe Motivation der Senderländer voraus;
5. Je mehr Länder sich den Sanktionen anschliessen, desto grösser wird ihre Legitimität (internationale Kooperation);
6. Länder, die sich an verhängte Sanktionen nicht halten, müssen ebenfalls mit Strafen belegt werden, um die Wirksamkeit der Sanktionsregime zu erhalten;
7. Die Mittel und Ziele des Sanktionsregimes müssen das Prinzip der Verhältnismässigkeit achten.

Um die Zielwirksamkeit und Effektivität von Sanktionen zu steigern, fordern Rogalski und Stremlau darüber hinaus, dass diese in Verbindung mit anderen Instrumenten präventiver Diplomatie implementiert werden. Durch ihre Kombination mit Vermittlungsstrategien oder

VSBM kann ihr Erfolg gesteigert werden.⁵⁷⁰ Eine stärkere wissenschaftliche Beschäftigung mit Sanktionen wäre wünschenswert, um ihre Effektivitätsbedingungen besser herauszuarbeiten. Nur wenn sich langfristig die negativen Auswirkungen von Sanktionsregimen minimieren lassen, können sich Sanktionen zu starken, präventiven Instrumenten entwickeln.

3.3.4. Instrumentarium der Entwicklungspolitik⁵⁷¹

Ein langfristiges Instrument präventiver Politik ist die Entwicklungshilfe. Die Ansätze strukturorientierter Prävention unterstreichen die Wichtigkeit ökonomischer Faktoren für das friedliche Zusammenleben der Völker. Sozioökonomischer Niedergang, der soziale und politische Strukturen zerstört, sowie Armut und Unterentwicklung sind häufige Ursachen von Kriegen und blutigen Konflikten. Zwischen den Jahren 1991 und 2000 waren 45 Prozent aller Länder, die vom *Human Development Index 2000* in der unteren Hälfte skaliert wurden, in gewalttätige Auseinandersetzungen involviert. In der oberen Hälfte der Skala waren es lediglich 14 Prozent.⁵⁷² Wie gross das weltweite Konfliktpotential ist, kann nur gemutmasst werden: Im Jahre 2000 lebten nahezu 50 Prozent der Gesamtbevölkerung in Armut, was der Zahl von drei Milliarden Menschen entspricht.⁵⁷³ Die Friedensforschung hebt schon seit längerem hervor, dass ökonomisch besser gestellte Nationen eher geneigt sind, bei auftretenden Konflikten auf friedliche Lösungsmechanismen zurückzugreifen. Nuscheler geht einen Schritt darüber hinaus und behauptet, dass Frieden mit den schwierigen Bedingungen der Massenarmut nicht vereinbar ist. Nicht einzig Hunger und das Fehlen lebenswichtiger Güter wirken sich dabei akzelerierend auf Konflikte aus, sondern in erster Linie die Existenz eines breiten Spektrums struktureller Faktoren. Vor allem soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung bilden die häufigsten Ursachen eines Ausbruchs ethnischer Konflikte.⁵⁷⁴ Daher kommt ökonomischen Faktoren bei der Prävention von Konflikten eine wichtige Funktion zu, besonders dann, wenn sie Ungleichheiten und strukturelle Hemmnisse, die entlang von ethnischen, religiösen oder regionalen Linien verlaufen, minimieren. Gesellschaften, in denen sich auch nur ein minimaler Wohlstand gleichmässig auf alle

⁵⁷⁰ Vgl. **Rogalski**, Steffen A., a.a.O., S. 71; **Stremlau**, John, a.a.O., S. 6.

⁵⁷¹ Die Autorin ist sich bewusst, dass Entwicklungshilfe ein aktives Eingreifen in innergesellschaftliche, soziale und vor allem politische Strukturen impliziert und daher, falsch verstanden und angewendet, schnell krisenverschärfend wirken kann. Allerdings übersteigt eine kritische Diskussion dieser Problematik den Rahmen der vorliegenden Arbeit.

⁵⁷² Vgl. **Armed Conflicts Report 2000**, <http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html>.

⁵⁷³ Vgl. **Truger**, Arno, *Krisenmanagement durch nichtstaatliche Akteure*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung** (Hrsg.), Europas Beitrag zum Frieden. Vom Militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster 2000, S. 89-97, hier: S. 91.

Bevölkerungsschichten verteilt - soziale Gerechtigkeit -, tun sich mit der friedlichen Regelung von Konflikten leichter.⁵⁷⁵

Entwicklungshilfe als Form aktiver Friedenspolitik ist keine Erfindung der post Kalten Kriegszeit. Bereits in den 70er Jahren betonten Politiker wie Willy Brand die langfristig friedensstiftende Wirkung der Armutsbekämpfung. Zwischen den Konzepten von heute und damals existieren jedoch grosse Unterschiede. Zur Zeit des Ost-West-Konfliktes war die Krisenprävention kein explizites Ziel der staatlichen Entwicklungspolitik. Die friedenspolitischen Aspekte waren nicht mehr als begrüssenswerte Nebeneffekte klassischer Entwicklungspolitik, die sich zum damaligen Zeitpunkt in erster Linie an aussenpolitischen Interessen ausrichteten und um neue Bündnispartner und Einflussphären in den Ländern des Südens buhlten.⁵⁷⁶ Die Beendigung des Ost-West-Konfliktes führte zur Veränderung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Vielerorts brachen in den Umbruchgesellschaften Konflikte aus. In der Folge mussten grosse Summen für die humanitäre Hilfe ausgegeben werden: Innerhalb kürzester Zeit machten Kriege jahrzehntelange Entwicklungsarbeit zunichte. Die Tragödien in Somalia und Ruanda führten zur Hinterfragung gängiger Konzepte und lösten eine kritische Diskussion über die Grenzen und Möglichkeiten der Entwicklungshilfe aus. Die Erkenntnis, dass die Ursachen innerstaatlicher Konflikte überwiegend ethnische, ökonomische und soziale Ursachen haben, führte zur theoretischen Neukonzeptionierung und inhaltlichen Ausweitung der Entwicklungshilfe. Seit Anfang der 90er Jahre lässt sich eine zunehmende Konditionierung der Entwicklungshilfe beobachten, die an Faktoren wie *good governance* oder Menschenrechte festgemacht wird. Im Kontext dieser Debatte entwickelte sich der Ansatz der nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) zu einem zentralen Moment neuer Entwicklungshilfepraktiken. Auf diesem Weg sollte verhindert werden, dass Entwicklungshilfe immer mehr die Rolle eines „Reparaturbetriebes“ (Matthies) zur Behebung von Kriegsschäden einnahm und durch eine ausschliessliche Behebung akuter Kriegsschäden ihren Anspruch auf langfristige, strukturelle Veränderung untergrub.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Vgl. Nuscheler, Franz, *Entwicklungszusammenarbeit als präventive Friedenspolitik*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung** (Hrsg.), a.a.O., S. 113-129, hier: S. 122f.

⁵⁷⁵ Vgl. Eliasson, Jan, *Establishing Trust in the Healer: Preventive Diplomacy and the Future of the United Nations*, in: Cahill, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 216-239, hier: S. 230.

⁵⁷⁶ Vgl. Matthies, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 92; Nuscheler, Franz, a.a.O., S. 119; Englert, Annette, *Die Rolle von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention*, in: Friedensbericht 1999, a.a.O., S. 353-368, hier: S. 355.

Traditionell konzentrierte sich die Entwicklungshilfe auf die Bereitstellung finanzieller, personeller und technischer Unterstützung, um eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage zu erreichen. Als Folge der Nachhaltigkeitsdiskussion wird neuerdings auch der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit (*post-conflict peacebuilding*) besonderes Interesse beigemessen: Der Wiederaufbau gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Institutionen soll einem erneuten Gewaltausbruch vorbeugen.⁵⁷⁸ Die *Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation* des *OECD Development Assistance Committee* (DAC) tragen diesen neuen Konzepten und Ideen Rechnung. Sie richten das Augenmerk auf die Bereiche der Prävention und der Friedenskonsolidierung. Als zentrale Aufgaben der Entwicklungshilfe gelten die Beseitigung tiefliegender Konfliktursachen, der Aufbau gewaltfreier Konfliktlösungsmechanismen und die Institutionalisierung zivil-demokratischer Strukturen. Das Schlussplädoyer der *Guidelines* betont die zentrale Bedeutung kooperativer Entwicklungshilfekonzepte, die öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Initiativen bündeln:

“Development co-operation must play its role in conflict prevention and peacebuilding alongside the full range of other instruments available to the international community: economic, social, legal, environmental and military. [...] The humanitarian community cannot be the sole vehicle for response to complex crises. There is a clear need for international responses that are more co-ordinated, coherent and integral - between governments, and inter-governmental and non-governmental organisations (NGOs).”⁵⁷⁹

Eine Neubewertung entwicklungspolitischer Konzepte kann auch auf der nationalen und regionalen Ebene beobachtet werden. Die deutsche „Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit“ (GTZ) verbindet mit dem neu lancierten Programm „Entwicklungsorientierte Nothilfe“ (EON) akute Nothilfe, nachhaltige Entwicklung und Konfliktprävention. Auch die EU hat seit 1995 konzeptionelle Änderungen vorgenommen und strebt die Beseitigung sozioökonomischer und politischer Konfliktursachen durch entwicklungspolitische Massnahmen an.⁵⁸⁰

Es muss jedoch betont werden, dass Prävention im Rahmen entwicklungspolitischer Konzepte kein Ersatz für andere staatliche Aktivitäten sein darf. Matthies konstatiert, dass erfolgreiche Präventionsbemühungen die Aussen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Handels-, Agrar- und Umweltpolitik vereinen müssen. Krisenprävention ist als eine interdisziplinäre

⁵⁷⁷ Vgl. **Englert**, Annette, a.a.O., S. 356f.; **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina, a.a.O., S. 18; **Matthies**, Volker, Krisenprävention, a.a.O., S. 92.

⁵⁷⁸ Vgl. **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina/**Matthies**, Volker/**Ropers**, Norbert, a.a.O., S. 3; **Nuscheler**, Franz, a.a.O., S. 124.

⁵⁷⁹ **OECD Development Assistance Committee**, *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Policy Statement, Mai 1997, <http://www.oecdwash.org/NEWS/PRESS/1998X/ecpdc.pdf>.

⁵⁸⁰ Vgl. **Debiel**, Tobias/**Fischer**, Martina, a.a.O., S. 15; **Nuscheler**, Franz, a.a.O., S. 125.

Gemeinschaftsaufgabe zwischen allen Ressorts, Politikbereichen und Akteuren zu begreifen.⁵⁸¹ Bei aller Betonung der Wichtigkeit ökonomischer Faktoren sollte nicht übersehen werden, dass Wirtschaftswachstum nur auf einer soliden *human resource*-Basis gedeihen kann. Aus diesem Grund muss der Bildung im Rahmen der Entwicklungshilfe eine noch höhere Priorität beigemessen werden, zumal Bildung auch soziologische Faktoren beinhaltet, die einen positiven Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung und ihren Umgang mit Konflikten haben.

„Education is a force reducing intergroup conflict by enlarging our social identification beyond parochial ones in light of common human characteristics and superordinate goals - highly valued aspirations that can be achieved only by intergroup cooperation.“⁵⁸²

Die Weltbank erkannte unlängst, dass Investitionen in Menschen sowohl den Frieden fördern als auch die wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben. Schulen und Universitäten sind die wichtigsten Institution bei der Vermittlung von Wissen und auf diesem Weg auch wichtige Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklung, Freiheit und vor allem des Friedens.⁵⁸³

Resümierend kann konstatiert werden, dass der Entwicklungspolitik in der Theorie der Prävention eine zentrale Rolle beigemessen wird, diese Entwicklung in der Praxis aber noch in den „Kinderschuhen“ steckt. Die internationale Gemeinschaft besitzt mit der Entwicklungshilfe ein starkes Druckmittel, das jedoch stärker als bisher für präventive Ziele instrumentalisiert werden müsste. Entwicklungspolitische Massnahmen erfordern jedoch eine frühzeitige Implementierung, da bereits eskalierte Konflikte für Drohungen und Belohnungen wenig empfänglich sind. Hinzu kommt ein Mangel an Ressourcen: Entwicklungspolitik kostet Geld, doch die Entwicklungshilfeetats werden gekürzt oder stagnieren, obwohl die Anzahl Bedürftiger, und mit ihr auch die der potentiellen Konfliktherde, steigt. Ohne finanzielle Flankierung sind die hoch gesteckten präventiven Ziele nicht erreichbar. Es gilt als unwahrscheinlich, dass die bis 2015 anvisierte Halbierung der Anzahl armer Menschen realisiert werden kann.

3.3.5. Militärische Massnahmen

So sehr sich präventive Diplomatie um eine friedliche Austragung von Konflikten bemüht, so wenig kann Prävention die Anwendung militärischer Mittel kategorisch ausschliessen. Es wäre illusionär, zu glauben, alle Konfliktparteien seien friedlichen Lösungsoptionen

⁵⁸¹ Vgl. **Matthies**, Volker, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 97.

⁵⁸² **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 5, S. 8; **Chempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 28.

gegenüber aufgeschlossen und alle Konflikte könnten daher auf friedlichem Wege gelöst werden. Die Forderung nach einer rein friedlichen Regelung internationaler Konflikte berücksichtigt nicht die Zwänge eines Systems kollektiver Sicherheit und trägt sicherlich auch nicht zu mehr Humanität in der Arena internationaler Politik bei. Manche Konfliktkonstellationen erfordern die Implementierung militärischer Massnahmen. Ohne eine frühzeitige Truppenstationierung in Mazedonien wäre der dortige Konflikt mit ziemlicher Sicherheit anders verlaufen. Auch der Völkermord in Ruanda hätte aller Wahrscheinlichkeit nach durch frühzeitiges militärisches Engagement verhindert werden können.

Vor dem Hintergrund einer engen Präventionsdefinition, die sich lediglich auf den Zeitraum bis zum Übertritt der Gewaltschwelle beschränkt, werden in der vorliegenden Analyse Instrumente, wie die Friedensschaffung, klassische Friedenssicherung, Friedenserzwingung und der Friedensaufbau in der Konfliktfolgezeit, die allesamt zu den häufigsten Friedensoperationen gehören, nicht berücksichtigt. Das Hauptaugenmerk richtet sich auf die frühzeitige Truppenstationierung. Um diesen Ansatz auszuarbeiten, müssen einleitend jedoch klassische *Peacekeeping*-Einsätze skizziert werden, da sie von ihrer Grundidee her erst die Konzeptionierung der präventiven Truppenstationierung ermöglichen.

Abbildung 3.3.5.1. Friedensoperationen der Vereinten Nationen

Friedensoperationen	
<i>Peacemaking</i> (Friedensschaffung)	Durchsetzung von Beschlüssen, die den Einsatz von Truppen einschliesst. Bedürfen der Zustimmung des betroffenen Landes.
<i>Peacekeeping</i> (Friedenssicherung)	Sicherung humanitärer Operationen, Entsendung von Beobachtermissionen, Überwachung von Waffenstillständen. Bedürfen der Zustimmung des betroffenen Landes.
<i>Peace-Enforcement</i> (Friedensdurchsetzung)	Mit Mitteln der Gewaltanwendung können Beschlüsse der UNO auch gegen den Willen der betroffenen Staaten durchgeführt werden.
<i>Postconflict-Peacebuilding</i> (Friedensaufbau in der Konfliktfolgezeit)	Wiederaufbau und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung. Bewältigung ökonomischer, sozialer und psychologischer Folgen des Krieges. Schliesst die Entwaffnung und Demobilisierung der Konfliktparteien und die Repatriierung von Flüchtlingen ein. Bedürfen der Zustimmung des betroffenen Landes.
<i>Preventive Deployment</i> (präventive Truppenstationierung)	Intervention der UNO vor dem eigentlichen Ausbruch der Hostilitäten zur Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten. Bedarf der Zustimmung des betroffenen Landes.

Quelle: Darstellung der Verfasserin.

In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass die UNO nicht die einzige Organisation ist, die Friedensoperationen durchführen kann. Sie hat ihre quasi Monopolstellung nach dem

⁵⁸³ Vgl. **Bedjaoui**, Mohammed, *The Fundamentals of Preventive Diplomacy*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 31-50, hier: S. 41.

Ende des Ost-West-Konfliktes aufgegeben. Die Analyse der Akteure präventiver Diplomatie (vgl. Kapitel 2) verdeutlicht, dass auch regionale und subregionale Organisationen, wie die OAU (z.B. NMOG), OSZE (z.B. Langzeitmissionen), NATO (z.B. IFOR) und die EU (z.B. Ex-Jugoslawien) sowie ad-hoc-Koalitionen (z.B. Operation Alba) oder einzelne Staaten (z.B. Frankreich in Ruanda), diese Funktionen in Eigeninitiative oder stellvertretend übernehmen können. Hier sei lediglich an die Operation *Desert Storm* (1990) erinnert, als der UN-Sicherheitsrat eine multinationale Koalition mit der Friedenssicherung beauftragte.⁵⁸⁴ In der Ergänzung zur Agenda für den Frieden merkt Boutros-Ghali diesbezüglich an:

„The United Nations do not have or claim a monopoly of any of these instruments. All can be, and most of them have been, employed by regional organizations, by ad hoc groups of States or by individual States, but the United Nations has unparalleled experience of them and it is to the United Nations that the international community has turned increasingly since the end of the cold war.”⁵⁸⁵

Die Aktivitäten dieser Akteure sind jedoch nicht als Ersatz für das Engagement der UNO zu sehen, sondern vielmehr als ihre Ergänzung unter UN-Mandat. Einzig die UNO besitzt die notwendige Legitimität, um Friedensoperationen anzuordnen. Aus diesem Grund wird in der folgenden Analyse das Hauptaugenmerk auf das präventive Potential der Vereinten Nationen gelenkt.

3.3.5.1. Friedenssicherung

In der Agenda für den Frieden nennt Boutros-Ghali *Peacekeeping „the invention of the United Nations“*.⁵⁸⁶ Das erstaunt, da *Peacekeeping* heute zum integralen Bestandteil der Arbeit der Vereinten Nationen gehört und die Blauhelme zu einem Symbol der Vereinten Nationen geworden sind. In der UN-Charta wird der Begriff als solches jedoch nicht erwähnt, auch wenn sich die Praxis der friedenserhaltenden Einsätze bald nach der Entstehung der Vereinten Nationen herausbildete.⁵⁸⁷ Die Schaffung eines neuen Instrumentariums zwischen dem

⁵⁸⁴ Vgl. **Ramsbotham**, Oliver/**Woodhouse**, Tom (Hrsg.), *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara (California) 1999, S. 48; **James**, Alan, *Peacekeeping in the post-Cold War era*, in: *International Journal*, Volume L., No. 2, Spring 1995, S. 241-265, hier: S. 242; **Griffing**, Michael, *Blue Helmet Blues. Assessing the Trend Toward “Subcontracting” UN Peace Operations*, in: *Security Dialogue*, Vol. 30, No. 1, March 1999, S. 43-60, hier: S. 45ff.; **James**, Alan, *Recent Developments and Current Problems*, in: **Bourantonis**, Dimitris (Hrsg.), *The United Nations in the New World Order. The World Organization at Fifty*, London 1995, S. 105-123, hier: S. 109; **Peters**, Ingo, *CSCE and Peacekeeping. An Institution and its Instruments as “Victim” of Conflicting States Interests*, in: **Ehrhard**, Hans-Georg/**Haglund**, David G. (Hrsg.), *European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden 1995, S. 107-123, hier: S. 111.

⁵⁸⁵ Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Supplement to an Agenda for Peace*, a.a.O., Abs. 24.

⁵⁸⁶ **Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, a.a.O., Punkt V. Leiß spricht in diesem Kontext von gewohnheitsrechtlichen Grundlagen, auf die sich heutzutage die Blauhelm-Missionen der Vereinten Nationen stützen können. Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 22ff.

⁵⁸⁷ Die erste *Peacekeeping*-Operation wurde unter dem Namen „*United Nations Truce Supervision Organization*“ (UNTSO) 1948 in Palästina implementiert. Ramsbotham und Woodhouse konstatieren in diesem Kontext: „*The United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) was established in response to the Arab invasion of the new State of Israel and was the first ever UN peacekeeping mission, although it was not referred to such at the time.*“ Vgl. **Ramsbotham**, Oliver/**Woodhouse**, Tom (Hrsg.), a.a.O., S. 289.

Kapitel VI (friedliche Streitbeilegung) und Kapitel VII (Zwangsmassnahmen) wurde notwendig, um dem Sicherheitsrat jenseits der bereits in der Charta verankerten Instrumentarien neue Möglichkeiten zur hinreichenden Erfüllung seiner Aufgaben zu geben. Aus diesem Grund wird *Peacekeeping* gelegentlich auch Kapitel VI½ genannt. Traditionelles *Peacekeeping* unterscheidet sich von Zwangsmassnahmen, wie sie Kapitel VII vorsieht, durch ein grundlegendes Element: es bedarf der Einwilligung der betroffenen Staaten. In dieser Unverbindlichkeit liegt auch die zentrale Schwäche der Friedenssicherung. Beim Vorliegen einer friedensgefährdenden Situation kann der Sicherheitsrat lediglich Massnahmen ohne Zwangscharakter ergreifen und unverbindliche Empfehlungen aussprechen.⁵⁸⁸

Der Terminus *Peacekeeping* subsumiert eine grosse Anzahl unterschiedlicher Aktivitäten. Eine gute Definition liefert Biermann:

„Es handelt sich um eine mit Zustimmung durchgeführte friedliche Intervention zur Prävention, Eindämmung, Vermittlung und Beendigung von Feindseligkeiten sowie Überwachung von Friedensabkommen zwischen oder innerhalb von Staaten unter der Leitung der VN durch den Einsatz multinationaler Kräfte aus Soldaten, Polizisten und Zivilisten.“⁵⁸⁹

Diese Definition unterstreicht deutlich die präventive Funktion des *Peacekeeping*, die später in Form des Instrumentes präventiver Truppenstationierung institutionalisiert wurde.

Die Beendigung des Ost-West-Konfliktes hatte schwerwiegende Konsequenzen für den Anwendungsbereich des *Peacekeeping*, das bis dahin implementiert wurde, wenn der Konflikt internationaler Natur war. Der Fall der Berliner Mauer ermöglichte die Entsendung von Blauhelmen auch bei innerstaatlichen Konflikten. Diese internen Konflikte machen heute Zweidrittel aller Einsätze aus.⁵⁹⁰ In diese Kategorie fielen die jugoslawischen Kriege, Somalia, Sierra Leone und der Kosovo, die allesamt Anzeichen von ethnisch motivierten Konflikten aufwiesen.

⁵⁸⁸ Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 18f.; **Simma**, Bruno (Hrsg.), a.a.O., S. 472; **Peters**, Ingo, *CSCE and Peacekeeping*, a.a.O., S. 107f.

⁵⁸⁹ **Biermann**, Wolfgang, „Alte“ UN-Peacekeeping-Prinzipien und „neue“ Konflikte, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), Band 13/1, 1995, S. 24-30, hier: S. 29.

⁵⁹⁰ Vgl. **Annan**, Kofi A., *The Peacekeeping Prescription*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), a.a.O., S. 173-187, hier: S. 175.

Abbildung 3.3.5.1.1. Funktion des Peacekeeping nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes

Military	Political	Humanitarian
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cease-fires observation and monitoring 2. Maintaining buffer zones 3. Disarming warring factions 4. Regulating the disposition of force 5. Preventing infiltration 6. Preventing civil war 7. Verifying security agreements 8. Supervising cantonment 9. Clearing mines 10. Training/re-forming military units 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Upholding law and order 2. Helping to establish viable government 3. Helping to maintain independent state 4. Coping/negotiating with nongovernmental entities 5. Election administration 6. Exercising temporary authority 7. Providing security and helping to re-establish economic life for the local population 8. Management and arbitration of local disputes 9. Confidence-building measures 10. Training police forces 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protecting aid convoys 2. Protecting relief/delivery workers 3. Providing humanitarian aid 4. Establishing, supporting and protecting regional safe heavens and other protected areas 5. Assisting in refugee flow 6. Logical support for humanitarian projects including transport, medical and engineering 7. Verifying human rights agreements

Quelle: Ramsbotham, Oliver/Woodhouse, Tom, a.a.O., S. XVIII.

Heutzutage wird zwischen dem sogenannten „neuen“ und „alten“ *Peacekeeping* unterschieden, das auch als *Peacekeeping* der „ersten“ und „zweiten“ Generation bezeichnet wird. Zum zentralen Aufgabenbereich der traditionellen Friedenssicherung der ersten Generation gehört ausser der Überwachung von Abkommen auch die Beobachtung, Berichterstattung, Durchführung von Untersuchungen und die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien. Diese „klassischen Einsätze“ zeichnen sich darüber hinaus dadurch aus, dass die Vereinten Nationen eine neutrale und gewaltlose Position einnehmen und in diesem Rahmen weder bestimmte „Rechtsbrecher“ festnehmen noch gegen den ausdrücklichen Willen der betroffenen Länder agieren. Der Einsatz der UNO erfolgt nach ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Länder. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes entsprach diese passive Haltung der Vereinten Nationen nicht länger den Anforderungen, die an die Friedenssicherung der UNO gestellt wurden.⁵⁹¹ Neue Handlungsformen taten not. Vor diesem globalen Hintergrund entstand die sogenannte zweite Generation des *Peacekeeping*. Im Rahmen dieser neuen Friedenssicherung entwickelte sich die Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit zunehmend zu einem zentralen Bereich der UN-Aktivitäten. Der hauptsächliche Unterschied zwischen dem *Peacekeeping* der ersten und zweiten Generation liegt darin, dass sich die zweite Variante nicht einzig um die Stabilisierung des Status quo bemüht, sondern aktiv die Implementierung des Friedens vorantreibt.

Andere Autoren setzen die Zäsur anders und unterscheiden zwischen konventionellen und robusten *Peacekeeping*-Operationen (PKO). Konventionelle PKO zeichnen sich durch folgende Wesensmerkmale aus: Konsens der Konfliktparteien, Unparteilichkeit der intervenierenden Kraft und friedlicher Charakter der Intervention (Waffengewalt ist zum

⁵⁹¹ Vgl. Leiß, Elisabeth, a.a.O., S. 21; Tomuschat, Christian, *Ein neues Modell der Friedenssicherung tut Not*, in: *Europa-Archiv*, Nr. 49, Jahrgang 24, 1994, S. 677-684, hier: S. 680.

Selbstschutz der Blauhelme zulässig). Im Unterschied hierzu orientiert sich robustes *Peacekeeping* primär an der Durchsetzung des vorgegebenen UN-Mandats, wobei hierbei auf Zwangsmittel zurückgegriffen werden darf und das Konsensprinzip keine Beachtung finden muss: die Implementierung der PKO kann gegen den Willen der Konfliktparteien erfolgen. James spricht in diesem Kontext von „*pacific peace-keeping*“ und „*prickly peace-keeping*“, wobei die zweite Kategorie auch den Bereich der sogenannten „muskulösen“ Friedenssicherung einschliesst.⁵⁹²

Thürer integriert beide Ansätze und unterscheidet zwischen drei Generationen der Friedenssicherung. Die erste Generation basiert auf dem Konsens aller beteiligten Akteure und konzentriert sich auf die Überwachung von Waffenstillstandsabkommen. Die zweite Generation beinhaltet über die Durchsetzung von Friedensabkommen hinaus auch den Bereich des Friedensaufbaus in der Konfliktfolgezeit. Die dritte Generation schliesslich setzt unter extensiver Verwendung des Begriffes Massnahmen des Friedensaufbaus mit der Friedensdurchsetzung gleich.⁵⁹³ Auf diesem Weg wird der Handlungsrahmen klassischer Friedenssicherung massiv ausgedehnt und um die Komponente der zwanghaften Durchsetzung erweitert. Vor diesem Hintergrund einer zunehmenden Ausdehnung der Handlungskompetenz der Blauhelme lag es nahe, die Friedenssicherung der Vereinten Nationen auch für präventive Einsätze zu öffnen. Heutzutage bildet die präventive Truppenstationierung mit der Friedensschaffung, Friedenssicherung, Friedensdurchsetzung und der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit ein komplementäres Konzept, sodass der internationalen Gemeinschaft zu jedem Zeitpunkt des Konfliktes die notwendigen Instrumente zur Verfügung stehen. Das Handlungsspektrum der Blauhelmoperationen erstreckt sich somit von der Prävention eines Konfliktes bis zur Friedenskonsolidierung.⁵⁹⁴

⁵⁹² Vgl. **Ehrhard**, Hans-Georg, a.a.O., S. 15f.; **Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles*, in: **Woodhouse**, Tom/ **Ramsbotham**, Oliver (Hrsg.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*, London; Portland 2000, S. 29-47, hier: S. 29; **James**, Alan, *Recent Developments and Current Problems*, a.a.O., S. 106; **Peters**, Ingo, *CSCE and Peacekeeping*, a.a.O., S. 109.

⁵⁹³ Vgl. **Thürer**, Daniel, a.a.O., S. 19; **Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping*, a.a.O., S. 3. Andere Autoren sprechen beim *Peacekeeping*, das über die traditionellen Funktionen hinausgeht, vom „*wider peacekeeping*“. Vgl. **James**, Alan, *Peacekeeping in the post-Cold War era*, a.a.O., S. 247ff.; **Debiel**, Tobias, *Kriegerische Konflikte, friedliche Streitbeilegung und die Vereinten Nationen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B2, 14. Januar 1994, S. 3-17, hier: S. 14.

⁵⁹⁴ Vgl. **Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping*, a.a.O., S. 34.

Abbildung 3.3.5.1.2. Konfliktstufen und Strategien im Rahmen von Blauhelmeinsätzen

<u>Stage:</u>		<u>Strategy:</u>
1) Pre-violence	?	Conflict prevention
2) Escalation	?	Crisis/humanitarian intervention
3) Endurance	?	Peacemaking and relief work
4) De-escalation	?	Peacemaking and „traditional“ peacekeeping
5) Post-violence	?	Peacebuilding/transformation

Quelle: **Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping*, a.a.O., S. 34.

Die hier genannten Instrumente lassen sich in zwei Gruppen einteilen: konsensorientierte und zwanghafte Instrumente. Im Gegensatz zu friedensschaffenden Einsätzen nach Kapitel VI der UN-Charta, die eine Einwilligung des Gastlandes erfordern, können friedens erzwingende Massnahmen auch ohne eine entsprechende Einwilligung durchgeführt werden. Einzig die Friedens erzwingung fällt unter Kapitel VII.⁵⁹⁵ Als entscheidende Voraussetzung der Verhängung von Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII gilt das Vorliegen einer Friedensbedrohung oder einer Angriffshandlung. Die Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII zählen zu den stärksten Massnahmen, die im Rahmen der UNO verhängt werden können. Sie ermächtigen den Sicherheitsrat zur Durchführung von Massnahmen nach Artikel 41 und 42, wobei Art. 42 explizit die Anwendung militärischer Mittel anvisiert. Darin heisst es, dass der Sicherheitsrat zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte seiner Mitglieder zurückgreifen kann. Die genannten Massnahmen können gegen diejenigen Staaten verhängt werden, die sich weigern, den Anordnungen des Sicherheitsrates gemäss Artikel 40 nachzukommen.⁵⁹⁶ Auch wenn mit diesen Massnahmen die territoriale Souveränität des betroffenen Staates verletzt wird, werfen militärische Zwangsmassnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta keine Probleme aus der Sicht des humanitären Völkerrechts auf. Gassner konstatiert diesbezüglich:

„Zwischen dem ausführenden Staat und dem Ziel des militärischen Einsatzes entsteht ein bewaffneter Konflikt internationaler Natur. Das humanitäre Völkerrecht ist in vollem Umfang auf ihn anwendbar.“⁵⁹⁷

In der Regel basiert die Einschätzung einer Situation als Friedensbedrohung auf humanitären oder regionalen Aspekten: humanitäre Beweggründe behandeln Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht; regionale Beweggründe beziehen sich auf potentiell destabilisierende

⁵⁹⁵ Leiß konstatiert diesbezüglich, dass einige Völkerrechtler den Massnahmen im Rahmen von *Peace-Enforcement* die Qualifizierung nach Kapitel VII absprechen und sie entsprechend ihrer angeblichen Ähnlichkeit zu *Peacekeeping*-Operationen lieber als robustes *Peacekeeping* oder *Peacekeeping* der dritten Generation bezeichnen. In diesem Sinne werden sie daher als Kapitel-VI^{3/4}-Operationen bezeichnet, deren Ermächtigung zur Anwendung von Gewalt durch den Sicherheitsrat zwar auf der Grundlage von Kapitel VII erfolgt, was aber nicht bedeutet, dass die ganze Operation automatisch dem Kapitel VII zuzurechnen ist. Vgl. **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 24f.; **Thürer**, Daniel, a.a.O., S. 19.

⁵⁹⁶ Vgl. **Simma**, Bruno (Hrsg.), a.a.O., S. 585ff.; **Leiß**, Elisabeth, a.a.O., S. 47ff.

⁵⁹⁷ **Gassner**, Hans-Peter, a.a.O., S. 20.

Folgen und *spill-over*-Effekte auf benachbarte Länder. Die Durchführung von Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII obliegt der Verantwortung des Sicherheitsrates.

3.3.5.2. Frühzeitige Truppenstationierung

Verglichen mit der langen Tradition klassischer Friedenssicherung ist das Instrumentarium präventiver Truppenstationierung relativ jungen Datums. Bis dahin war es gängige Praxis, klassische und erweiterte *Peacekeeping*-Operationen zu implementieren, wenn der Konflikt die Gewaltschwelle bereits überschritten hatte. Das Novum präventiver Truppenstationierung liegt darin, dass die Implementierung bereits in der manifesten Phase des Konfliktes erfolgt, zu einem Zeitpunkt also, wenn der Konflikt noch im *win-win*-Bereich zu verorten ist. Zur erstmaligen Anwendung kam dieses Instrument, das in der „Agenda für den Frieden“ vorgestellt wurde, 1992 in Mazedonien. Das Ziel des dortigen Einsatzes lag in der Verhinderung eines Übergreifens des Konfliktes auf Mazedonien. Zu diesem Zweck wurde an der Grenze zu Albanien und zur Bundesrepublik Jugoslawien (Montenegro, Serbien) eine kleine Truppe stationiert, die die Situation überwachen sollte.⁵⁹⁸ Auch die von Italien und Griechenland lancierte Operation Alba, die 1997 in Albanien erfolgreich einen totalen Zusammenbruch der staatlichen Ordnung verhinderte, kann dem Bereich präventiver Truppenstationierung zugerechnet werden. Ähnlich wie in Mazedonien wandte sich der albanische Präsident Barisha mit der Bitte um die Entsendung einer *Peacekeeping*-Truppe an EU und NATO. Nach der Weigerung beider Organisationen, sich militärisch in Albanien zu engagieren, ermächtigte der Sicherheitsrat in der Resolution 1101/1997 Italien und Griechenland zur Entsendung einer *Peacekeeping*-Truppe, um den Ausbruch eines Bürgerkrieges zu verhindern.⁵⁹⁹

Die Ziele präventiver Truppenstationierung können wie folgt zusammengefasst werden:

„The essence of the strategy is a preventive military rather than diplomatic response involving the positioning of troops and related personnel on one or other sides of a border between parties in dispute to prevent escalating into armed conflict. While this is only a “thin blue line” of forces, as with classic peacekeeping, the deterrence lies in the fact that the Secretary Council has expressed its interest in the situation, all the relevant parties are under close international scrutiny, and there is at least an implication of willingness to take action if there is any resort to violence.”⁶⁰⁰

Trotz der Vorteile einer präventiven Truppenstationierung im Rahmen präventiver Diplomatie wird dieses Instrument äusserst selten angewendet. Das hauptsächliche Problem liegt darin, dass weder die UNO noch regionale oder subregionale Organisationen über die notwendigen

⁵⁹⁸ Vgl. Ryan, Stephen, *United Nations Peacekeeping*, a.a.O., S. 35.

⁵⁹⁹ Vgl. Tripodi, Paolo, *Operation Alba: A Necessary and Successful Preventive Deployment*, in: International Peacekeeping, Volume 9, Number 4, Winter 2002, S. 89-104, hier: S. 96ff.

Ressourcen verfügen, um bei sich anbahnenden Krisen schnell zu handeln. Die Rekrutierung und Implementierung von Blauhelmskräften kostet zudem - nach wie vor - zu viel Zeit (z.B. Ruanda, UNAMIR II). Um diese zentrale Schwäche präventiver Diplomatie zu minimieren, wurden in der letzten Zeit Stimmen laut, die innerhalb der UNO die Errichtung einer permanenten, schnellen Implementierungstruppe forderten.⁶⁰¹ Zu den prominentesten Befürwortern gehört Boutros-Ghali, der sich in der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ mit der Notwendigkeit der Gründung einer sogenannten *Rapid Reaction Force* beschäftigte. Auf Drängen Boutros-Ghalis wurde bereits 1994 beim DPKA ein *Standby Arrangement Management Team* gegründet, das sich mit den Voraussetzungen erfolgreicher Friedenssicherung innerhalb der Vereinten Nationen beschäftigte und in diesem Rahmen nach Partnerstaaten suchte.⁶⁰² Diese Bemühungen erwiesen sich bis heute als relativ erfolgreich. Bis zum Februar 2003 entschlossen sich 75 Staaten zur Partizipation am *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS). Durch ihren Beitritt garantierten sie die Bereitstellung von finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen.⁶⁰³ Zusätzlich wurde innerhalb der UNSAS am 25. Juli 2002 ein *Rapid Deployment Level* gegründet. Innerhalb dieser Vereinbarung verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten zur Bereitstellung von Ressourcen für neue UN-Missionen innerhalb einer Frist von 30 bis 90 Tagen nach der Verabschiedung einer entsprechenden Resolution. Von der Institutionalisierung erhofft man sich Zeitersparnisse durch dezidierte Planung und Vorbereitung der Einsätze vor der eigentlichen Truppenstationierung.⁶⁰⁴ Um die Handlungsfähigkeit der UNO bei der schnellen Implementierung von *Peacekeeping*-Einsätzen zu unterstützen, schlug Dänemark darüber hinaus die Gründung einer *United Nations Standby Force High Readiness Brigade* (SHIRBRIG) vor, die der UNO innerhalb von 15 bis 30 Tagen unterstellt werden könnte. Die Konzeptionierung eines zusätzlichen Instrumentes schien angebracht, als der operative Bereich der UNSAS massive Schwächen aufwies.

„The System however has some limitations. Specifically, not all contributions under the UNSAS meet the readiness and self-sufficiency criteria originally foreseen as some of the allocated forces are already engaged in operations, while others are not fully prepared. In addition, none of the staff officers and the

⁶⁰⁰ **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 3, S. 16.

⁶⁰¹ Vgl. **Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping*, a.a.O., S. 37; **Langille**, H. Peter, *Options for Rapid Deployment and UN-Standing Forces*, in: **Woodhouse**, Tom/**Ramsbotham**, Oliver (Hrsg.), a.a.O., S. 219-253, hier: S. 228.

⁶⁰² Vgl. **Boutros-Ghali**, Boutros, *Supplement to an Agenda for Peace*, a.a.O., Abs. 44 und 45; **Langille**, H. Peter, a.a.O., S. 229.

⁶⁰³ Vgl. **United Nations Standby Arrangements**, Monthly Status Report, Status Report as of 19. Feb. 2003, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/MonthlySR.html>.

⁶⁰⁴ Vgl. **Annual Update on the United Nations Standby Arrangements System**, 12. December 2002, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/AnnualUpdate.html>; **United Nations Stand-By Arrangements System (UNSAS)**, Rapid Deployment Level (RDL) - Terms of Reference, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/Torrdl.html>.

units have trained or have co-operated together before deployment. Furthermore, precious opportunities continue to be lost by the lapse of time from the decision of the Security Council to mandate an operation, and until the moment that a peacekeeping force actually was in operation in the area. Consequently, the Stand-by Arrangement System does not at present provide the UN with a well-prepared, repaid deployment capability.”⁶⁰⁵

Die SHIRBRIG umfasst 4.000 bis 5.000 Mann. Die Brigade ist mit Ausrüstung und Proviant für 60 Tage ausgestattet und besitzt die Fähigkeit zur Selbstverteidigung. Ihre Implementierung soll den Zeitraum von 6 Monaten nicht überschreiten. Durch die Gründung der Brigade soll ermöglicht werden, dass im Rahmen von UN-*Peacekeeping*-Operationen unter Kapitel VI der UN-Charta schnell auf eine eingespielte, gut ausgerüstete und trainierte Truppe zurückgegriffen werden kann. Seit Ende Januar 2000 ist SHIRBRIG funktionsfähig.⁶⁰⁶ Nun muss in der Realität bewiesen werden, dass dieses neue Instrument präventiver Politik sich auch in der politischen Praxis bewährt. Es ist hinlänglich bekannt, dass auch die besten Instrumente keinen Ersatz für den politischen Willen darstellen, frühzeitig zu handeln. Innerhalb der Vereinten Nationen überwiegt jedoch nach wie vor ein reaktiver Umgang mit Konflikten, sodass in vielen Fällen die Chancen für Prävention vertan werden. Erst wenn diese Herangehensweise an Konflikte modifiziert wird, können im Rahmen von UNSAS erfolgreich präventive Einsätze implementiert werden.

3.3.6. Institutionalisierte Verfahren präventiver Diplomatie

Die zunehmende Verregelung internationaler Politik, die in der Institutionalisierung von Verfahren präventiver Diplomatie zu Tage tritt, führt zu einer wachsenden Regulierung der internationalen Beziehungen, indem sie globale Anerkennung genießende Normen, Werte und Standards stärkt. Durch eine damit einhergehende Institutionalisierung von Kontroll- und Überwachungsmechanismen verfügt die internationale Gemeinschaft über die Möglichkeit, die Befolgung dieser Normen, Werte und Standards auch dann einzufordern, wenn bestimmte Staaten dagegen verstossen. Auch bieten institutionalisierte Verfahren präventiver Diplomatie der internationalen Gemeinschaft die Chance zur Austragung von Konflikten in einem geregelten Rahmen. Allerdings muss eingeschränkt werden, dass völkerrechtliche Verpflichtungen keinerlei Mechanismen zu einer potentiellen Zwangsdurchsetzung besitzen. Völkerrechtliche Bindung entsteht lediglich für diejenigen Staaten, die bestimmte Konventionen unterschrieben haben.

⁶⁰⁵ **Stand-by High Readiness Brigades**, History, <http://www.shirbrig.de/Frames/Maain.htm>.

⁶⁰⁶ Vgl. Langille, H. Peter, a.a.O., S. 232; **Stand-by High Readiness Brigades**, a.a.O.

Aufgrund ihrer zentralen, präventiven Funktion werden im Folgenden Mechanismen des Menschenrechtsschutzes und die internationale Schiedsgerichtsbarkeit skizziert.

Bedingt durch eine enge Definition präventiver Diplomatie werden in der Analyse die internationale Strafgerichtsbarkeit und die *ad-hoc*-Tribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda ausgeklammert. Auch wenn die Bestrafung von Verbrechen durch Abschreckung zukünftig eine präventive Wirkung entfalten kann, wirkt dieses Instrument primär aus der Ex-post-Analyse. Es bezweckt keine Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten. Die präventive Funktion liegt in früher Abschreckung oder später Bestrafung. Im entfernten Sinne ist somit internationale Strafgerichtsbarkeit präventiven Charakters, allerdings kann sie im Unterschied zu anderen Instrumenten weder im strukturellen noch im operativen Sinne aktiv implementiert werden, um akute oder potentielle Konflikte zu verhindern.

3.3.6.1. Mechanismen des Menschenrechtsschutzes

In der Debatte um Chancen und Möglichkeiten präventiver Diplomatie kommt Menschenrechten eine zentrale Rolle zu, da eine konsequente Verfolgung präventiver Zielsetzungen mit der Stärkung der internationalen Menschenrechtsnormen einhergeht.⁶⁰⁷ Neben der Demokratisierung gehört der Menschenrechtsschutz zu den zentralen Pfeilern struktureller Prävention, die langfristig um die Zivilisierung internationaler Beziehungen bemüht ist. Grobe Menschenrechtsverletzungen sind meist Vorboten eines noch grösseren Übels. Die Menschenrechtsorganisation *Amnesty International* (AI) betont seit langem die Notwendigkeit der Beobachtung von Menschenrechten, um frühzeitig potentielle Konfliktherde zu erkennen. In diesem Sinne betrachtet AI seine Aktivitäten (z.B. Berichterstattung, Briefkastenmissionen, Petitionen) als aktive Prävention zukünftiger Konflikte. Nach Ansicht von AI trägt eine genaue Beobachtung der Menschenrechtssituation zur Früherkennung von Konflikten bei und fungiert in diesem Sinne als Indikator für die Notwendigkeit der Initiierung präventiver Massnahmen.⁶⁰⁸

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, zu untersuchen, welche Instrumente der internationalen Gemeinschaft bei der Verfolgung einer aktiven Menschenrechtspolitik zur Verfügung stehen. Eine wichtige Funktion kommt in diesem Kontext der Resolution 217 A (III) zu, die von der

⁶⁰⁷ Eine Zusammenstellung der wichtigsten Dokumente zum Thema Menschenrechte bietet: *Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen*, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Bonn 1995.

⁶⁰⁸ Vgl. **Seidensticker**, Frauke Lisa, *Menschenrechte und Konfliktprävention: Die Sichtweise von Amnesty International*, in: Friedensbericht 1999, a.a.O., S. 325-334, hier: S. 329.

Generalversammlung am 10. Dezember 1948 verabschiedet wurde und besser unter dem Namen „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ bekannt ist.⁶⁰⁹ Vor dem Hintergrund zweier Weltkriege, die unbeschreibliches Leid über die Zivilbevölkerung brachten, galt die Erklärung als ein Meilenstein auf dem Weg zur internationalen Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes. Sie gab der in der UN-Charta verankerten Pflicht der Mitgliedsstaaten zur Achtung der Menschenrechte (Art. 1, Art. 55 und 56.) erstmals Inhalt.⁶¹⁰ In der Erklärung werden ausdrücklich alle Formen der Diskriminierung, Sklaverei und Folter, sowie anderer menschenverachtender Verhaltensweisen, verboten. Allen Menschen wird unabhängig ihres Geschlechts, ihrer Rasse, Hautfarbe und Religion die Gewährung grundlegender Rechte und Freiheiten garantiert.⁶¹¹ Die Erklärung war Ausgangspunkt einer breiten Verankerung des Menschenrechtsschutzes in völkerrechtlichen Verträgen und Deklarationen. Ergänzt wurde sie durch regionale Menschenrechtsverträge, die in Fragen des Menschenrechtsschutzes oftmals noch höhere Standards setzten.⁶¹² Eine Vorzeigefunktion kommt diesbezüglich der europäischen „Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zu, die vom Europarat am 4. November 1950 verabschiedet wurde und mit dem Europäischen Gerichtshof über einen sehr effektiven Durchsetzungsmechanismus verfügt. Auch die amerikanische Konvention über Menschenrechte vom 22. November 1969 ist demokratischen Werten und Normen verpflichtet.⁶¹³

Heute fusst der Menschenrechtsschutz auf einem breiten Vertragswerk und gehört zum Grundfundament der Völkerrechtsordnung. Die Zeit, als der Menschenrechtsschutz einzig der nationalen Schutzhoheit oblag, ist vorbei. Die UNO-Instrumente des Menschenrechtsschutzes können grob in zwei Kategorien eingeteilt werden: juristische (konventionsgestützte) und politische (chartagestützte) Verfahren.

Juristische Verfahren basieren auf völkerrechtlich bindenden Verträgen und finden einzig in denjenigen Staaten Anwendung, die die jeweiligen Konventionen ratifiziert haben. Im Falle

⁶⁰⁹ Als Resolution besitzt die Erklärung der Menschenrechte keinen völkerrechtlichen Charakter.

⁶¹⁰ Vgl. **Wedel**, Heidi, *Menschenrechtsschutz*, in: **Albrecht**, Ulrich/**Volger**, Helmut (Hrsg.), a.a.O., S. 342-344, hier: S. 342.

⁶¹¹ Vgl. **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**, Online-Version: <http://www.uno.de/menschen/menschenrechte/UDHR.htm>.

⁶¹² Eine detaillierte Auflistung aller Deklarationen und völkerrechtlichen Verträge ist einsehbar unter: **International Human Rights Instruments**, <http://www.unhchr.ch/html/intlnst.htm>; **Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen 2002, S. 159.

⁶¹³ Vgl. **Heintze**, Hans-Joachim, *Menschenrechte durchsetzen! Forderungen zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 10, November 1998, S. 3; **Wellershoff**, Dieter, a.a.O., S. 50f.; **Heintze**, Hans-Joachim, *Internationaler Strafgerichtshof und der Schutz der Menschenrechte*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung** (Hrsg.), a.a.O., S. 64-80, hier: S. 69; **Wedel**, Heidi, a.a.O., S. 343.

einer Konventionsverletzung erfolgt die Untersuchung durch unabhängige Experten. Politische Verfahren hingegen fassen auf verbindlichen, jedoch äusserst vage formulierten Menschenrechtsklauseln der UN-Charta. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auf alle UN-Mitgliedsstaaten. Die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen erfolgt durch UN-Organen, die sich aus Delegierten der Mitgliedsstaaten zusammensetzen. Die Gefahr der Politisierung ist gross, da Delegierte von ihren jeweiligen Regierungen bestimmt werden und auf diesem Weg in erster Linie nationalen Interessen verpflichtet sind.⁶¹⁴ Folgende sieben Konventionen gehören dem juristischen Menschenrechtsschutz an:

1. Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (in Kraft seit dem 12. Januar 1951)
2. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, in Kraft seit dem 3. Januar 1976)
3. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, in Kraft seit dem 23. März 1976)
 - Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (in Kraft seit dem 23. März 1976)
 - 2. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (in Kraft seit dem 18. August 1992)
4. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Konvention gegen Rassendiskriminierung, in Kraft seit dem 15. Juni 1969)
5. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention, in Kraft seit dem 3. September 1981)
6. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention, in Kraft seit dem 26. Juni 1987)
7. Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, in Kraft seit dem 2. September 1990)

Die sieben genannten Konventionen zum Schutz der Menschenrechte beinhalten drei Arten von Schutzsystemen: Staatenberichte, Staatenbeschwerden und Individualbeschwerden. Unter den drei Verfahren ist lediglich das Berichtsverfahren obligatorisch, die Anerkennung der Staaten- und Individualbeschwerde bedarf einer ausdrücklichen Unterwerfungserklärung oder des Beitritts zu einem gesonderten Pakt.⁶¹⁵ Das Staatenberichtsverfahren sieht vor, dass die Vertragsmitglieder in bestimmten Zeitabständen Berichte an Expertenkommissionen schicken, die die Konventionen betreuen. Diese Ausschüsse kontrollieren, ob die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Verträge Fortschritte machen. Die Staatenbeschwerde basiert auf dem Prinzip, dass sich Vertragsstaaten über andere Vertragsstaaten beschweren können, wenn diese den vertraglich eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommen. Die Individualbeschwerde gewährt dem Einzelnen ein Beschwerderecht für den Fall, dass der Staat seiner Vertragspflicht nicht nachkommt.⁶¹⁶ Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes besitzt kein Schutzsystem. Ihre Durchsetzung basiert auf der nationalen Rechtssprechung, auf der *ad-hoc*-Strafgerichtsbarkeit und neuerdings auf der

⁶¹⁴ Vgl. **Boeckle**, Henning, *Die Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/98, 6. November 1998, S. 3-17, hier: S. 3f.

⁶¹⁵ Vgl. **Boeckle**, Henning, a.a.O., S. 4f.; **Schulze**, Peter M., *Vereinte-Nationen-Menschenrechtskommission (MRK)*, in: **Albrecht**, Ulrich/**Volger**, Helmut (Hrsg.), a.a.O., S. 510-512, hier: S. 510f.

⁶¹⁶ Vgl. **Heintze**, Hans-Joachim, *Menschenrechte durchsetzen!*, a.a.O., S. 5ff.; **Wedel**, Heidi, a.a.O., S. 342; **Schulze**, Peter, *Vereinte-Nationen-Menschenrechtskommission*, a.a.O., S. 510.

Rechtssprechung des internationalen Strafgerichtshofes. Die Staatenbeschwerde ist lediglich bei der Anti-Rassismus- und der Anti-Folter-Konvention obligatorisch, beim Zivilpakt ist sie fakultativ. Die Wirksamkeit der Individualbeschwerde ist noch eingeschränkter: beim Zivilpakt ist sie fakultativ; bei der Anti-Rassismus- und Anti-Folter-Konvention bedarf sie einer besonderen Erlaubnis. Eine abschliessende Beurteilung der juristischen Menschenrechtsschutzverfahren muss vor diesem Hintergrund kritisch ausfallen. Die Konventionsverfahren sind allesamt schwächer als die europäischen und amerikanischen Mechanismen, die durch juristische Urteile bindende Entscheidungen fällen können. Die Staatenbeschwerde, die sich zur Aufdeckung systematischer Menschenrechtsverletzungen besonders eignen würde, fand bis dato keine Anwendung. Auch die verbindliche Berichterstattungspflicht erwies sich als „zahnlos“: Regierungen geben Verfehlungen nicht offen zu, manche Regierungen geben Berichte nicht ab, andere hingegen mit mehreren Jahren Verspätung - Sanktionen oder andere Unannehmlichkeiten erwachsen ihnen daraus nicht.⁶¹⁷

Zu den politischen Verfahren des Menschenrechtsschutzes gehört die Menschenrechtskommission (MRK) und ihre Unterkommissionen. Die MRK ist das zentrale Organ der UNO zur Koordinierung von Menschenrechtsaktivitäten. Sie besteht aus 53 Mitgliedsstaaten, die nach dem Prinzip geographischer Repräsentanz gewählt werden. Der Kommission obliegt die Formulierung globaler Menschenrechtsstandards und die Untersuchung schwerer Menschenrechtsverletzungen (Resolution 1235/1967). Da jedoch die Untersuchung schwerer Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der MRK lanciert wird, die sich aus Delegierten der Mitgliedsstaaten rekrutieren, hat das 1235-Verfahren den Charakter einer Staatenbeschwerde und ist daher besonders anfällig für Politisierung und nationale Interessenspolitiken. Ein weiteres Instrument der MRK ist das sogenannte 1503-Verfahren, das seinen Namen ebenfalls einer Resolution verdankt (Resolution 1503/1970). Dieses Verfahren ist vertraulicher Natur und beruht auf dem Prinzip der Individualbeschwerde: Petitionen von Betroffenen.⁶¹⁸ Als problematisch erweist sich, dass der Kommission keine Mittel zur Verfügung stehen, um Druck auf Delinquenten auszuüben oder um Verstösse zu ahnden.

Ein wichtiger Schritt zur Stärkung präventiver UN-Menschenrechtsschutzmechanismen war die Berufung des Hohen Kommissars für Menschenrechte (*The United Nations High*

⁶¹⁷ Vgl. **Boeckle**, Henning, a.a.O., S. 7; **Wedel**, Heidi, a.a.O., S. 342f.

⁶¹⁸ Vgl. **Boeckle**, Henning, a.a.O., S. 9ff.; **Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, a.a.O., S. 194; **Schulze**, Peter, *Die Vereinte-Nationen-Menschenrechtskommission (MRK)*, a.a.O., S. 512f.

Commissioner for Human Rights, UNHCHR) auf der Grundlage der Resolution 48/141 vom 20. Dezember 1993. Zu den zentralen Aufgaben des Hohen Kommissars gehört das Krisenmanagement, die Entsendung von Feldmissionen, die Errichtung lokaler Menschenrechtsbüros in Krisengebieten, Frühwarnung und Prävention von massiven Menschenrechtsverletzungen sowie die Unterstützung von Transitionsprozessen. In seinen Kompetenzbereich fällt darüber hinaus die Koordination aller Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen. Mit der Gründung dieses Amtes versuchte die UNO die operative Umsetzung von Massnahmen auf dem Gebiet der Menschenrechte dem Einfluss einzelner Staaten zu entziehen, um die Unabhängigkeit ihres Engagements zu stärken. Der Hohe Kommissar besitzt ein eigenständiges Initiativrecht. Er kann die Organe der UNO auf Verfehlungen hinweisen und Empfehlungen aussprechen. Die letzte Entscheidung über die Initiierung von Massnahmen obliegt jedoch den politischen Organen der UNO. Das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten schwächt die Funktion des Hohen Kommissars.⁶¹⁹ Auch die finanzielle Basis des UNHCHR, die lediglich 1.7 Prozent des gesamten UN-Budgets beträgt, was der Summe von ca. 20 Millionen US-Dollar entspricht, ist bescheiden. Sie befriedigt bei weitem nicht die Bedürfnisse des Amtes, wodurch die Menschenrechtsarbeit des Hohen Kommissars von freiwilligen, zusätzlichen Leistungen der Mitgliedsstaaten abhängig wird. Daraus resultieren zwei Schwierigkeiten: langfristige Planung wird verunmöglicht und die Organisation verliert ihre Unabhängigkeit, da durch finanzielle Unterstützung politischer Einfluss genommen wird (z.B. indem nur Aktivitäten unterstützt werden, die den eigenen nationalen Interessen entsprechen).⁶²⁰ Allerdings darf bei dieser kritischen Einschätzung nicht übersehen werden, dass es sich beim UNHCHR um ein relativ neues Instrument handelt, das durchaus über Weiterentwicklungspotential verfügt. Waren Feldmissionen noch 1994 (z.B. Ruanda) zumeist reaktiven Charakters, verlagerten sich die Aktivitäten zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor allem auf die Gewaltprävention. Auch die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Organen der UNO, wie dem DPKO und dem DPA, gestaltet sich zunehmend effektiver.⁶²¹

Diese kurze Skizzierung unterschiedlicher Menschenrechtsinstrumente verdeutlicht, dass bei der Institutionalisierung des Menschenrechtsschutzes wichtige Fortschritte gemacht wurden, die in verbindliche Konventionen gegossen werden konnten. Allerdings kann der Schutz nach

⁶¹⁹ Vgl. **Boeckle**, Henning, a.a.O., S. 12f.; **Wedel**, Heidi, a.a.O., S. 343; **Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, a.a.O., S. 198ff.

⁶²⁰ Vgl. **Heintze**, Hans-Joachim, *Die UN-Menschenrechtserklärung*, a.a.O., S. 265.

⁶²¹ Vgl. **Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, a.a.O., S. 200.

wie vor nicht als ausreichend bezeichnet werden. Solange sich Länder, wie Bangladesch, China, Russland, Indonesien und Kuba - um nur einige wenige zu nennen - der Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtspakt verweigern, kann noch nicht von einer globalen Verankerung des Menschenrechtsschutzes gesprochen werden. Es wäre wünschenswert, wenn die UNO zukünftig nach europäischem und amerikanischem Vorbild einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof institutionalisierte, um Staaten rechtsbindend verurteilen zu können. Gareis und Varwick merken diesbezüglich an:

„Wirksamer Menschenrechtsschutz kann sich nicht auf die Kodifikation von Normen und ethischen Appellen zu ihrer Beachtung beschränken, sondern bedarf verlässlicher Mechanismen, durch welche die Verankerung der menschenrechtlichen Standards im nationalen Recht und deren Befolgung im staatlichen und gesellschaftlichen Handeln überwacht und gegebenenfalls auch durchgesetzt werden kann.“⁶²²

Die internationale Gemeinschaft hat noch einen weiten Weg vor sich. Die Überwachung und Durchsetzung von Menschenrechtsstandards bedarf weiterhin der Entwicklung.

3.3.6.2. Internationale Schiedsgerichtsbarkeit

Bei der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit handelt es sich um eine Form der Konfliktprävention, bei der sich die Konfliktparteien dem Richterspruch eines internationalen Gerichtshofes unterwerfen. Grundlage der Gerichtsentscheidungen ist üblicherweise das geltende Völkerrecht. Voraussetzung der Wirksamkeit dieses Instrumentariums ist das Einverständnis der Konfliktparteien zur Akzeptierung des Urteils, auch wenn es nicht zu ihren Gunsten ausfallen sollte. Der Internationale Gerichtshof hat zwei zentrale Aufgaben: Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten auf der Grundlage des Völkerrechts und Verfassung von Gutachten über Rechtsfragen.⁶²³ Vor dem Hintergrund der Fragestellung richtet sich das Augenmerk besonders auf die erste Aufgabenstellung.

Der in Den Haag beheimatete Internationale Gerichtshof (IGH: *International Court of Justice*) ist laut Satzung der UN-Charta das Hauptrechtssprechungsorgan der Vereinten Nationen (Art. 92 und Art. 33). Als präventives Instrument der Vereinten Nationen bemüht sich der IGH um eine friedliche, frühzeitige Schlichtung und Beilegung von Streitigkeiten. Ihm gehören 15 ständige Richter unterschiedlicher Nationalitäten an, die von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat in geheimer Wahl für 9 Jahre gewählt werden. Die Rechtssprechung des IGH unterscheidet sich stark von der nationalen Strafgerichtsbarkeit, der auf nationaler Ebene unabdingbare Autorität zukommt. Länder

⁶²² Ebd., S. 183.

⁶²³ Oellers-Frahm, Karin, *IGH - Internationaler Gerichtshof*, in: Volger, Helmut (Hrsg.), a.a.O., S. 254-266, hier: S. 256.

können einzig vor den IGH geladen werden, wenn sie sich freiwillig seiner Gerichtsbarkeit unterstellen (Mayer spricht vom *Unterwerfungsakt*). Ein Verstoss gegen völkerrechtliche Normen - einzige Ausnahme bilden Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die unabhängig von der Bereitschaft der Angeklagten geahndet werden - reicht zur Anklage vor dem IGH nicht aus. Für den Fall, dass die verurteilten Staaten den Richterspruch nicht akzeptieren, verfügt der IGH über keinerlei Zwangsinstrumente, die eine Erzwingung des Urteils herbeiführen könnten. Das Völkerrecht kennt keinen Rechtsgrundsatz, aus dem eine obligatorische, internationale Gerichtsbarkeit gefolgert werden könnte.⁶²⁴ Zwar kann die siegreiche Partei den Sicherheitsrat anrufen, doch dessen unverbindliche Erklärung unterliegt dem Vetorecht, was ein Vorgehen gegen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nahezu unmöglich macht. Anders ausgedrückt: Fehlbare Hegemonialmächte können sich der Kompetenz des IGH mit Leichtigkeit entziehen. Die Funktion des IGH wird weiter dadurch eingeschränkt, dass einzig Staaten vor dem IGH Klage erheben können, nichtstaatlichen Akteuren bleibt dieses Recht vorenthalten. Auf diesem Weg können interne Konflikte, die die höchste Eskalationsträchtigkeit aufweisen, der Rechtssprechung des IGH nicht unterstellt werden.⁶²⁵ Allerdings ist es fraglich, ob sich die Konfliktparteien in einem ideologisch und/oder religiös aufgeladenen Konflikt einem Urteilsspruch des IGH beugen würden, der oft die Form eines „Nullsummenspiels“ hat, bei dem der Konfliktgegenstand voll und ganz einer der Konfliktparteien zugesprochen wird.

Auf regionaler Ebene hat die OSZE 1994 einen Vergleichs- und Schiedsgerichtshof (*Court of Conciliation and Arbitration*) gegründet, der sich mit der Schlichtung von Konflikten innerhalb Europas und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion beschäftigt. Im Gegensatz zur Gerichtsbarkeit des IGH sind die Entscheidungen dieses Gerichtshofes für diejenigen Staaten bindend, die die Konvention über Vergleichs- und Schiedsverfahren (*Convention on Conciliation and Arbitration*) unterschrieben haben. Der Sitz des Gerichtshofes ist Genf.⁶²⁶

Als zentrales Problem internationaler Schiedsgerichtsbarkeit kristallisiert sich heraus, dass auf dieses institutionalisierte Verfahren präventiver Diplomatie zumeist dann zurückgegriffen

⁶²⁴ Vgl. **Amstutz**, Mark R., a.a.O., S. 7; **Mayer**, Berthold, *Formen der Konfliktregelung*, a.a.O., S. 404f.; **Dwan**, Renata, a.a.O., S. 91; **Oellers-Frahm**, Karin, a.a.O., S. 256f.; **Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, a.a.O., S. 55f.

⁶²⁵ Vgl. **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 285.

⁶²⁶ Vgl. **Carnegie Corporation of New York**, a.a.O., Kapitel 4, S. 14; **Lüthy**, Cornelia, a.a.O., S. 147ff.; **Laubacher-Kubat**, Erika, a.a.O., S. 208ff.

wird, wenn zwischen den Konfliktparteien ohnehin schon ein gewisser Grad an Vertrauen herrscht: Schiedsgerichtsbarkeit impliziert beträchtliche Übereinstimmung zwischen den Konfliktparteien. Bei Konfliktparteien, deren Vertrauensbasis wenig ausgereift ist und die in keinem direkten Kontakt zueinander stehen, ist es daher wenig wahrscheinlich, dass das Instrumentarium der Schiedsgerichtsbarkeit zur Anwendung kommt.⁶²⁷ Die grosse Mehrheit internationaler Streitigkeiten wird nicht vor dem IGH ausgefochten, sondern auf anderen Wegen. Eines der grössten Hindernisse für den Durchbruch internationaler Gerichtsbarkeit ist die Zurückhaltung der Vereinten Nationen bei der Durchsetzung seiner Rechtssprechung und das Fehlen jeglicher Zwangsmechanismen.

3.3.7. Konfliktvermittlung durch dritte Parteien

Mediation⁶²⁸ als streitschlichtendes Instrumentarium ist in Europa bereits seit dem Altertum bekannt. Schon im alten Griechenland schritten bei Konflikten zwischen Stadtstaaten andere Staaten ein. Die Römer engagierten Vermittler, wenn sich Konflikte abzeichneten, die ihre hegemoniale Stellung im Mittelmeerraum bedrohten. Später fungierten der Papst und die Kirche als Vermittler. Auch aus dem altertümlichen China ist bekannt, dass Mediation eine gängige Form der Schlichtung zwischenmenschlicher Streitigkeiten darstellte. Nach der Entstehung des heutigen Staatensystems als Folge des Westfälischen Friedens wuchs auch international der Bedarf nach Vermittlern, die trotz des Fehlens einer übergeordneten Autorität das Potential besässen, zwischenstaatliche Konflikte zu schlichten.⁶²⁹

Heutzutage ist Mediation in der Charta der Vereinten Nationen verankert. Kapitel VI Artikel 33 fordert die Mitgliedsstaaten zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten auf, deren Fortdauer die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden drohe. Theoretische Verankerung findet die Konfliktvermittlung durch Dritte in der Verhandlungstheorie. Da sich das Augenmerk der vorliegenden Arbeit auf Prävention, ihre

⁶²⁷ Vgl. **Holsti**, Kalevi J., *Verfahren der Konfliktlösung*, a.a.O., S. 203.

⁶²⁸ Die Begriffe Vermittlung und Mediation werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet. Einige Autoren sehen die Vermittlung als einen Oberbegriff für unterschiedliche Vermittlungsformen an, u.a. auch die Mediation. Bei dieser Definition können Akteure auf folgende Vermittlungsformen zurückgreifen: Gute Dienste, *Facilitation*, Verhandlungen, Mediation und Schiedsgerichtsbarkeit. Die Mediation gilt dabei als die stärkste Form der Vermittlung. Sie liegt vor, wenn der Vermittler eigene Vorschläge in die Verhandlungen einbringt. Im Verständnis der vorliegenden Arbeit würde diese Definition der direktiven Mediation (Macht-Mediation) entsprechen. Vgl. **Paffenholz**, Thania, *Zur Konfliktbearbeitung: Überblick - Ansätze - Methoden*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), *Gewalt und Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 193-204.

⁶²⁹ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *The Structure and Diversity of Mediation in International Relations*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, S. 1-29, hier: S. 1f.; **Hoffmann**, Hans-Joachim, *Der sanfte Weg. Mediation - Das Patentrezept gegen Krieg von Morgen?*, in: *Das Sonntagsblatt*, 15. September 1995. Einen Überblick über die Genese und theoretische Entwicklung des Mediations-Konzeptes bieten **Mitchell**, C.R./**Webb**, K., *Mediation in*

Akteure, Massnahmen und Instrumente richtet, werden nicht dyadische Konflikte untersucht, die ohne die Vermittlung Dritter gelöst werden können, sondern einzig solche Konflikte, deren friedliche Beilegung der Intervention Dritter bedarf. *Problem-solving*-Ansätze, die den Menschen und seine Bedürfnisse ins Zentrum stellen, um durch die kognitive Veränderung der Wahrnehmung eine für alle Parteien vorteilhafte Lösung zu erreichen, werden stärker berücksichtigt als *bargaining*-Ansätze, die einen stärkeren Akzent auf das „Feilschen um Positionen“ und die „Gewährung von Konzessionen“ legen. Der vorliegenden Arbeit liegt ein integrativer Konfliktvermittlungsansatz zugrunde. Im Gegensatz zu distributiven Herangehensweisen, die das Aushandeln von Konzessionen ins Zentrum stellen, konzentrieren sich integrative Ansätze auf *concession making and a search for mutually profitable alternatives*.⁶³⁰ Diese Herangehensweise erscheint geeignet, da die Mehrzahl der aktuellen Konflikte interner Natur ist und tendenziell dem Bereich der Wertekonflikte zufällt, zu deren Beilegung Lösungsvorschläge auf der Basis von Teilung ungeeignet scheinen.

Konfliktvermittlung durch Dritte umfasst ein breites Spektrum an Aktivitäten, die von staatlichen (offiziellen, auch *track-one* genannt) und nichtstaatlichen (inoffiziellen, auch *track-two* genannt) Akteuren durchgeführt werden können. Das Ziel der Vermittlung liegt in der Zusammenführung der am Konflikt beteiligten Akteure, um durch die Wiederherstellung konstruktiver Kommunikationsmöglichkeiten einer militärischen Austragung von Konflikten vorzubeugen. Sollte es bereits zur Anwendung militärischer Mittel gekommen sein, zielt Vermittlung auf die Eindämmung einer weiteren Eskalation.

Mediation ist eine besondere Form der Verhandlungsführung. Im Unterschied zur Verhandlung, bei der zwei oder mehrere Parteien zwecks der Lösung inkompatibler Ziele miteinander diskutieren, gesellt sich bei der Mediation eine dritte Partei zu den Konfliktparteien. Es kommt zu einer Ausweitung des Verhandlungsprozesses: Eine von den Konfliktparteien akzeptierte dritte Kraft greift intervenierend in den Konflikt ein, um dessen Verlauf oder Ausgang zu beeinflussen.⁶³¹ Das hauptsächliche Ziel der Mediation liegt in der

International Relations: An Evolving Tradition, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), New Approaches to International Mediation, New York; Westport; London 1988, S. 1-15.

⁶³⁰ **Bartons**, Otmar J., *Modelling Distributive and Integrative Negotiations*, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, a.a.O., S. 48-60, hier: S. 48.

⁶³¹ Billing konstatiert diesbezüglich, dass auch triadische Vermittlungsprozesse die Form bilateraler Verhandlungssituationen annehmen können, wenn z.B. eine Konfliktpartei in Abwesenheit der anderen Konfliktpartei ihre Forderungen gegenüber dem Vermittler vorbringt und der Vermittler dieser Partei seine Lösungsvorschläge erläutert. Vgl. **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 57. Einen Vergleich unterschiedlicher Mediationsdefinitionen bietet **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in*

Transformation ursprünglicher Nullsummensituationen, um Lösungen zu finden, die allen Konfliktparteien Vorteile bringen (sogenannte „Positiv-Summenspiele“).

„In a positive sum situation each party comes out with some benefits; no one comes off unilaterally or exclusively best, but all parties come off better than before (even though one party may come off „more better“ than the other).⁶³²

Im Unterschied zur verbindlichen Drittparteien-Intervention der Schieds- und Schlichtungsgerichtsbarkeit erfolgt Mediation auf ausdrücklichen Wunsch der Beteiligten und belässt ihnen die letzte Entscheidungsgewalt. In diesem Sinne ist Mediation als ein begleiteter Prozess sozialer Interaktion zu begreifen.⁶³³ In Anlehnung an Billing, Young und Mitchell wird Vermittlung als jegliche Einflussnahme eines oder mehrerer Akteure definiert, die nicht am Konflikt beteiligt sind und die, unter der Anwendung aller diplomatischen Mittel, auf die Deeskalation eines Konfliktes zielt.⁶³⁴ Das Spektrum mediativer Strategien eignet sich zur präventiven und reaktiven Implementierung und findet bei allen Konflikttypologien Anwendung, wodurch dieses Instrument häufig in der politischen Praxis anzutreffen ist. Einer Studie Bercovitchs zufolge wurden von 241 internationalen Konflikten, die zwischen 1945-1990 geführt wurden, nahezu 60 Prozent (ca. 145 Konflikte) mediatiert.⁶³⁵

Vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses wird im nächsten Schritt untersucht, welche Formen der Mediation existieren, welche Faktoren und Bedingungen den Erfolg oder das Scheitern vermittlerischer Aktivitäten bestimmen und - nicht zuletzt - welche Vermittler mit welchem Erfolg in Konflikte intervenieren.

3.3.7.1. Formen der Vermittlung

Die politische Praxis kennt unterschiedliche Ausprägungen der Vermittlung. Gängig ist eine Unterteilung in neutrale, beratende und sogenannte *power* Vermittlung. Bei neutraler, passiver Vermittlung beschränkt sich die Rolle des Mediators auf das Zusammenführen der Konfliktparteien und die Schaffung direkter Kommunikationswege: Die Subjektsphäre des Konfliktes wird in den Vordergrund gerückt. Es geht um eine Aufarbeitung der

International Conflict. An Overview of Theory, A Review of Practice, in: **Zartman**, William I./**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), a.a.O., S. 125-153, hier: S. 128f.

⁶³² **Zartman**, I. William/**Berman**, Maureen R., a.a.O., S. 13.

⁶³³ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt. Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), a.a.O., S. 89-111, hier: S. 90; **Bercovitch**, Jacob/**Houston**, Allison, a.a.O., S. 197; **Pruitt**, Dean G./**Carnevale**, Peter J., *Negotiation in Social Conflict*, Pacific Grove (California) 1993, S. 165.

⁶³⁴ Vgl. **Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche. Vermittlungsaktionen der Supermächte in internationalen Konflikten*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), a.a.O., S. 112-131, hier: S. 113; **Young**, Oran R., *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*, Princeton 1967, S. 34; **Mitchell**, Christopher R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 287.

⁶³⁵ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 131.

wechselseitigen Wahrnehmungsverzerrung und um die Entwicklung von Empathie, um ein neues Verständnis des Konfliktes zu ermöglichen (*reframing*). In der Anfangsphase bemüht sich der Vermittler um die Schaffung von Vertrauen - eine Grundvoraussetzung für jede friedliche Konfliktregelung.⁶³⁶ Erst nachfolgende Schritte zielen auf vermittelnde Aktivitäten zwischen den Kontrahenten, die langfristig auf ein direktes Zusammentreffen der Konfliktparteien hinarbeiten. Beratende Vermittlung autorisiert den Mediator zur Übernahme einer formellen Kontrolle über den gesamten Kommunikationsprozess. Diese Kontrollfunktion berechtigt ihn zur Festlegung der Rahmenbedingungen der Gespräche. Die Strategie umfasst sowohl die Subjekt- als auch die Objektsphäre des Konfliktes: Identifizierung des Konfliktes, Eingrenzung der umstrittenen Themen und Verpflichtung der Konfliktparteien auf die Einhaltung bestimmter Spielregeln. Langfristig sollen auf diesem Weg die Interessen, Wertvorstellungen und Identitätsbedürfnisse der Konfliktparteien herausgearbeitet werden. Die Macht-Mediation (*muscular meditation, power mediation*)⁶³⁷ erhebt den Mediator zur zentralen Instanz des Verhandlungsprozesses. Diese starke Position erlaubt es ihm, über die Akzeptanz der Lösungsvorschläge und die Richtung des Verhandlungsprozesses zu entscheiden. Zur Disziplinierung der Konfliktparteien ist der Mediator berechtigt, auf politische und ökonomische Zwangsmassnahmen zurückzugreifen. In der Literatur werden diese unterschiedlichen Formen der Vermittlung auch als Erleichterung (*facilitation*), nondirektive und direktive Mediation bezeichnet.⁶³⁸ Zartman bezieht die Vermittlungsformen auf den Grad der Involvierung des Mediators und kommt zu folgender Aufteilung:

„Mediators can act as communicators, as formulators, or as manipulators, depending on the depth of involvement in the management and resolution process.“⁶³⁹

Zur Verdeutlichung der Unterschiede der drei zentralen Mediationsstrategien werden diese auf der Grundlage der Ergebnisse von Bercovitch in tabellarischer Form gegenübergestellt:

⁶³⁶ Vgl. **Spector**, Bertram I., a.a.O., S. 85.

⁶³⁷ Als Beispiel für eine gelungene Macht-Mediation, die nur vor dem Hintergrund massiver militärischer Drohungen gewaltfrei bleiben konnte, kann das Beispiel Haiti angeführt werden. Durch glaubhafte militärische Drohung konnte der Militärführer Raoul Cédras zum Rücktritt zugunsten des demokratisch gewählten Präsidenten Bertrand Aristide bewegt werden.

⁶³⁸ Vgl. **Ropers**, Norbert, *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und Gesellschaftswelt*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), a.a.O., S. 197-232, hier: S. 224ff.; **Dehdashti**, Rexane, a.a.O., S. 12; **Fischer**, Martina, *Krisenprävention*, a.a.O., S. 53. Bercovitch und Houston bezeichnen die unterschiedlichen Strategien als kommunikationsfördernde, erleichternde Strategien (*communication-facilitation strategies*), Verfahrensstrategien (*procedural strategies*) und direktive Strategien. Vgl. **Bercovitch**, Jacob/**Houston**, Allison, a.a.O., S. 175.

⁶³⁹ **Zartman**, I. William, *Conflict Reduction: Prevention, Management, and Resolution*, in: **Deng**, Francis M./**Zartman**, I. William (Hrsg.), a.a.O., S. 299-319, hier: S. 304.

Abbildung 3.3.7.1.1. Mediationsstrategien

Communication Strategies	Formulation Strategies	Manipulative Strategies
<ol style="list-style-type: none"> 1. Make contact with parties 2. Gain the trust and confidence of the parties 3. Arrange for interaction between the parties 4. Identify underlying issues and interests 5. Clarify the situation 6. Avoid taking sides 7. Develop a rapport with the parties 8. Supply missing information 9. Transmit messages between parties 10. Encourage meaningful communication 11. Offer positive evaluation 12. Allow the interests of all parties to be discussed 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Choose the meeting site 2. Control the pace and formality of the meeting 3. Control the physical environment 4. Establish protocol 5. Ensure the privacy of mediation 6. Suggest procedures 7. Highlight common interests 8. Reduce tensions 9. Control timing 10. Deal with simple issues first 11. Structure the Agenda 12. Help devise a framework for an acceptable outcome 13. Help parties save face 14. Keep the process focused on the issues 15. Make substantive suggestions and proposals 16. Suggest concessions parties can make 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keep parties at the table 2. Change parties' expectations 3. Take responsibility for concessions 4. Make parties aware of the costs of nonagreement 5. Supply and filter information 6. Help negotiators to undo a commitment 7. Reward concessions made by the parties 8. Press the parties to show flexibility 9. Promise resources or threaten withdrawal 10. Offer to verify compliance with the agreement 11. Add incentives and threaten punishment 12. Threaten to withdraw mediation

Quelle: Tabellarische Darstellung der Verfasserin nach den Ausführungen von **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 137f.

Die Instrumente „Stille Diplomatie“ und „Gute Dienste“ bündeln diejenigen vermittlerischen Aktivitäten, die sich im informellen politischen Bereich abspielen. Der Hauptwesenszug „Guter Dienste“ liegt in der Schaffung logistischer Voraussetzungen, um direkte Gespräche zwischen den Kontrahenten zu ermöglichen. In diesem Rahmen werden unter anderem Verhandlungsorte und Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt und Reisekosten für die Konfliktparteien übernommen. Auch die Übermittlung vertraulicher Informationen zwischen den Konfliktparteien fällt in diesen Bereich. Im weiten Verständnis können „Gute Dienste“ und „Stille Diplomatie“ der *Facilitation* zugerechnet werden: beide Instrumente streben eine Verbesserung der Kommunikationsbereitschaft an, um die Rahmenbedingungen für direkte Gespräche massgeblich zu verbessern.⁶⁴⁰

Die Erfolgswahrscheinlichkeit der vorgestellten Mediationsansätze wird von Wissenschaftlern und Praktikern unterschiedlich eingeschätzt. Auf der Basis quantitativer Untersuchungen von Bercovitch und Houston, in denen das Autorenduo 171 Konflikte analysierte, konnte aufgezeigt werden, dass direktive Strategien am relativ erfolgversprechendsten sind. Obwohl Kommunikationsstrategien in 49 Prozent aller Fälle implementiert wurden, führten sie in lediglich 31 Prozent aller Fälle zum Erfolg. Direktive Strategien hingegen, die in 35 Prozent aller Fälle zum Einsatz kamen, waren zu 42 Prozent erfolgreich.⁶⁴¹ Die Validität dieser Ergebnisse wird dadurch eingeschränkt, dass nach wie vor eher reaktiv als präventiv in Konflikte eingegriffen wird. Glasl betont in diesem

⁶⁴⁰ Vgl. **Ropers**, Norbert, *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, a.a.O., S. 225.

Zusammenhang, dass, je weiter Konflikte fortgeschritten sind, desto direkter Mediationsstrategien ausfallen müssen.⁶⁴² Auch Bercovitch betont, dass sich kommunikative Strategien für Konflikte geringer Intensität eignen, Konflikte von hoher Intensität hingegen nach direkten Strategien verlangen.⁶⁴³ In Anbetracht der gängigen politischen Praxis, die grösstenteils im reaktiven Bereich anzusiedeln ist, ist es nicht weiter verwunderlich, dass direkte Strategien empirisch erfolgversprechender erscheinen.

3.3.7.2. Akteure der Vermittlung und ihre Strategien

Das Spektrum potentieller Akteure, die als Vermittler agieren können, ist gross. Es erstreckt sich von Privatpersonen und religiösen Institutionen über Regierungen, Ländergruppen bis hin zu internationalen Organisationen und NGOs. Die Akteure sind dabei zur Übernahme präventiver Aufgaben unterschiedlich prädestiniert.

„Each of these mediators brings to the mediation situation its own interests, perceptions, and resources. Each of them may adopt behavior that ranges from very passive, through the facilitative, to the highly active.“⁶⁴⁴

Individuen, Staaten, internationale/regionale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure werden im Folgenden vorgestellt.

Einzelpersonen können in unterschiedlicher Form als Mediatoren auftreten. Häufig handelt es sich um einflussreiche, bekannte Persönlichkeiten oder Regierungsgesandte. Da sie als Individuen handeln, die keine offiziellen, repräsentativen Funktionen innehaben, sind sie in ihrer Herangehensweise flexibler und experimentierfreudiger als staatliche Vermittler. Individuelle Mediation kann formell und informell sein. Um formelle Mediation handelt es sich, wenn politische Amtsinhaber, Regierungsrepräsentanten oder andere hohe Entscheidungsträger in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen zwischen offiziellen Repräsentanten der Konfliktparteien oder zwischen Staaten vermitteln (z.B. Richard Holbrook in Bosnien-Herzegowina). Diese Form individueller Vermittlung im offiziellen Rahmen belässt persönlichen Noten und innovativen Strategien wenig Raum. Allerdings profitieren die Konfliktparteien von der engen Verzahnung des Vermittlers mit offiziellen Stellen. Informelle Mediation hingegen wird von Personen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten durchgeführt, die über gute Kenntnisse der Konfliktlage und Erfahrungen im Bereich der Konfliktbearbeitung verfügen (z.B. die Quäker). Die Vermittler

⁶⁴¹ Vgl. Bercovitch, Jacob/Houston, Allison, a.a.O., S. 185.

⁶⁴² Vgl. Glasl, Friedrich, a.a.O., S. 362ff.

⁶⁴³ Vgl. Bercovitch, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 138.

⁶⁴⁴ Ebd., S. 133.

streben eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien an und bemühen sich um die Klärung der unterschiedlichen Positionen. Der persönlichen Entfaltung der Vermittler sind grundsätzlich keine Grenzen gesetzt, wodurch sie gegenüber innovativen Lösungsformen aufgeschlossen sind. Von Nachteil erweist sich jedoch ein Mangel an Druckmitteln, der aus einer geringen Verfügungsgewalt über Ressourcen und einem geringen politischen Einfluss resultiert.⁶⁴⁵

Weit häufiger als Individuen treten Staaten und internationale/regionale Organisationen als Vermittler auf. Staatliche Mediationsbemühungen variieren aufgrund des Einflusses, der Verfügungsgewalt über Ressourcen und des Ansehens des vermittelnden Staates. Grossmächte verfügen über mehr Einfluss und Ressourcen als kleine und mittlere Staaten, wodurch sie das Potential zur massgeblichen Modifizierung der Konfliktrahmenbedingungen besitzen. Leider ist ihre Politik in der Regel stark auf die eigenen Interessen ausgerichtet, was die Stellung als neutrale Vermittler beeinträchtigt und Grossmächte selten präventiv agieren lässt. Bei bereits virulent gewordenen Konflikten kommt ihnen jedoch eine stärkere Rolle zu, da Grossmächte durch den Einsatz von „sticks and carrots“ („Zuckerbrot und Peitsche“) prägenden Einfluss auf die Struktur, den Inhalt und den Verlauf von Verhandlungen ausüben können. Kleine und mittlere Staaten verfügen zwar über weit schwächere Sanktions- und Anreizmechanismen als Grossmächte, profitieren jedoch von ihrem Ruf als vertrauenswürdige, neutrale Vermittler. Allgemein glaubt man, dass sie weniger im Sinne der Durchsetzung eigener Interessenspolitiken handeln. Aufgrund ihrer Schwäche werden sie darüber hinaus nicht als politische Bedrohung wahrgenommen. Im Gegenteil: Ihre strategische Schwäche verleiht ihnen moralische Überlegenheit. Mittlere und kleinere Staaten eignen sich daher für die Übernahme von Vermittlungsmandaten bei asymmetrischen Konflikten mit ungleichen Kräfteverhältnissen zwischen den Konfliktparteien. Durch die Involvierung einer Drittpartei wird die schwächere Seite gestärkt, ohne dabei die stärkere Seite zu bedrohen. Die Vermittlungsstärke kleiner und mittlerer Staaten liegt vornehmlich in der Anfangs- und Endphase von Konflikten, nachdem die Konfliktparteien bereits Interesse an Vermittlung signalisiert haben. Kleine und mittlere Staaten verfügen über zu geringe Ressourcen, als dass sie die Konfliktparteien in verfahrenen Situationen an den Verhandlungstisch zwingen könnten. Sie sind auf die Kooperationsbereitschaft der Kontrahenten angewiesen. Im Gegensatz zu Grossmächten, die bei der Vermittlung häufig auf

⁶⁴⁵ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *The Structure and Diversity of Mediation in International Relations*, a.a.O., S. 10ff.; **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 139ff.; **Hare**, Paul A., *Informal Mediation by Private Individuals*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 52-63, hier: S. 61f.

realpolitische Mittel setzen, bedienen sich kleine und mittlere Staaten häufig informeller politischer Mittel (z.B. „Stiller Diplomatie“ und „Guter Dienste“).⁶⁴⁶

Neuere Forschungsergebnisse postulieren jedoch, dass die Effektivität der Mediationsbemühungen weniger von der Neutralität des Vermittlers abhängt, als von seinem Vermögen, den Konfliktparteien Vorteile zu verschaffen oder Schaden für den Fall anzudrohen, wenn sie sich unzugänglich für Kompromissvorschläge zeigen. Verfügungsgewalt über Ressourcen und Einfluss sind notwendig, damit Parteien aus starren Positionen herausgelöst, Machtunterschiede egalisiert und Rahmenbedingungen des Konfliktes modifiziert werden können. Diese Massnahmen zielen auf eine grundlegende Veränderung der Konfliktsituation: Eine gewaltsame Interessensdurchsetzung soll mehr Schaden als Nutzen bringen. Diese Faktoren prädestinieren die USA und andere Grossmächte zur Übernahme vermittlerischer Aktivitäten. Sie können im Verhandlungsprozess am relativ effizientesten die Kosten für eine gewaltsame Durchsetzung erhöhen, Anreize für kooperatives Verhalten in Aussicht stellen und Sicherheitsgarantien aussprechen.⁶⁴⁷

Internationale/regionale Organisationen repräsentieren die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten. Ihre Vermittlung verläuft im formell-offiziellen Rahmen, wodurch ihre Aufgeschlossenheit gegenüber unkonventionellen Lösungsmethoden beschränkt ist. Die Verhandlungsstärke internationaler Organisationen liegt primär in ihrer Legitimität, die aus einer breiten Mitgliedschaft resultiert. Eine besondere Rolle nehmen hierbei die Vereinten Nationen und ihr Generalsekretär ein. Die UNO fungiert häufig als Vermittlerin bei langwierigen Konflikten. Für die Übernahme dieser Funktion scheint sie in besonderer Weise prädestiniert. Als eine multilaterale Organisation wird ihr unterstellt, dass sie keine eigenen Interessen verfolgt, wodurch ihre Involvierung keine direkte Bedrohung der staatlichen Souveränität darstellt: Zugeständnisse an die UNO gelten nicht als Gesichtsverlust für das betroffene Land.⁶⁴⁸ Auch die Mediation durch zivilgesellschaftliche Akteure profitiert von der Unabhängigkeit und normativen Kraft ihrer Akteure. Allerdings wird die Verhandlungsposition durch eine geringe Verfügungsgewalt über Ressourcen geschwächt. Zivilgesellschaftliche Akteure sind vom guten Willen der Konfliktparteien abhängig.

⁶⁴⁶ Vgl. **Dehdashti**, Rexane, a.a.O., S. 13; **Rupesinghe**, Kumar, *Transformation innerstaatlicher Konflikte. Von den "Problemlösungs-Workshops" zu Friedensallianzen*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), a.a.O., S. 304-320, hier: S. 315; **Slim**, Randa M., *Small-Sate Mediation in International Relations: The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 206-231, hier: S. 226f.; **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 141f.

⁶⁴⁷ Vgl. **Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche*, a.a.O., S. 114f.; **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 250f.

⁶⁴⁸ Vgl. **Zartman**, I. William, *Conflict Reduction*, a.a.O., S. 311.

Ungeachtet, ob es sich um Einzelpersonen, Regierungen, internationale Organisationen oder zivilgesellschaftliche Akteure handelt, wird von Vermittlern grundsätzlich erwartet, dass sie neutral, kenntnisreich, fähig und vertrauenswürdig sind. Darüber hinaus sollten sie über ausreichende Ressourcen verfügen, um das Verhalten der Konfliktparteien beeinflussen zu können. Auch ein hoher persönlicher Status des Vermittlers und frühere Beziehungen zu den Konfliktparteien erweisen sich als vorteilhaft. *Last but not least* zählt die allgemeine Akzeptanz: Der Vermittler muss von den Konfliktparteien akzeptiert werden. Bei der Vermittlung handelt es sich um einen freiwilligen Prozess, der nur bedingt erzwungen werden kann und daher stark von der „guten Chemie“ zwischen Vermittler und Konfliktpartei lebt.⁶⁴⁹

Am stärksten unterscheiden sich Vermittler in puncto Prestige und Verfügungsgewalt über Ressourcen. Rubin nennt diese Potentiale „*Grundlagen der Kraft*“ (*bases of power*) und unterscheidet zwischen sechs Arten, über die die Vermittler in unterschiedlichem Masse verfügen: Belohnung, Zwang, Sachkenntnis, Legitimität, Beziehungen und Informationen.⁶⁵⁰

Abbildung 3.3.7.2.1. Formen der Verhandlungskraft

Grundlage der Verhandlungsmacht	Erscheinungsform
1. Belohnung	Der Vermittler belohnt die Konfliktparteien für Zugeständnisse.
2. Zwang	Der Vermittler droht für den Fall einer Nichtkooperation die Verhängung von Strafmassnahmen an.
3. Sachkenntnis	Der Vermittler suggeriert, er verfüge über Informationen, die bestimmte Forderungen rechtfertigen. Qua seiner grossen Sachkenntnis geniesst er das Vertrauen der Konfliktparteien, die ihm Glauben schenken und deshalb die Forderungen akzeptieren.
4. Legitimität	Der Vermittler kann aufgrund seiner Autorität Forderungen stellen.
5. Beziehung	Der Vermittler unterhält Beziehungen zu den Kontrahenten.
6. Informationen	Der Vermittler übermittelt wichtige Informationen zwischen den Kontrahenten, die eine Neubeurteilung der Lage ermöglichen. Die Informationen beruhen auf Tatsachen.

Quelle: Darstellung der Verfasserin nach Angaben von **Rubin**, Jeffrey, *Conclusion: International Mediation in Context*, a.a.O., S. 255ff.

⁶⁴⁹ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt*, a.a.O., S. 100ff.; **Susskind**, Lawrence/**Babbitt**, Eileen, *Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 30-51, hier: S. 35; **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation von Konflikten*, a.a.O., S. 252f.. Zur Diskussion der Neutralitätsfrage vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 247.

⁶⁵⁰ Vgl. **Rubin**, Jeffrey Z., *Conclusion: International Mediation in Context*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 249-272, hier: S. 255ff.. Andere Autoren unterscheiden zwischen vier Arten von Ressourcen: (1) technische Ressourcen (Bereich des „*Good Office*“ - sollen den Verhandlungsprozess unterstützen); (2) moralische Ressourcen (beziehen sich auf die Autorität und persönliche Integrität des Vermittlers); (3) diplomatische Ressourcen (zielen auf das Aktionspotential des Vermittlers in politischen Foren, die zugunsten der Konfliktparteien mobilisiert werden könnten); (4) materielle Ressourcen (Güter und Ressourcen, die der Vermittler den Konfliktparteien im Austausch für Konzessionen anbieten kann). Vgl. **Stephens**, John B., *Acceptance of Mediation Initiatives: A Preliminary Framework*, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), a.a.O., S. 52-73, hier: S. 62f.

Die Abgrenzungen zwischen den unterschiedlichen Formen der Verhandlungskraft ist in der Realität oft fließend. Einzelne Akteure können durchaus über mehrere *bases of power* verfügen. Doch weder die Befähigung der Akteure noch ihre Verfügungsgewalt über unterschiedliche *bases of power* ersetzen den Willen (Rubin nennt es „*Motivation*“) der Konfliktparteien zur Akzeptanz von Vermittlungsbemühungen. Erst wenn die Konfliktparteien gewillt sind, ihre Streitigkeiten auf dem Vermittlungsweg beizulegen, besteht Aussicht auf Erfolg. Nach Rubin sind daher folgende Faktoren für den Erfolg von Vermittlungsaktivitäten entscheidend: Motivation der Konfliktparteien zur Lösung/Beilegung des Konfliktes, Möglichkeiten des Mediators zur Involvierung in den Konflikt und Fähigkeiten des Mediators.⁶⁵¹ Auch Mitchell sieht in der Motivation der Konfliktparteien eine zentrale Bedingung für die Beilegung von Konflikten. Demnach sind nicht so sehr die persönlichen Eigenschaften des Vermittlers für den Erfolg oder Misserfolg der Vermittlung verantwortlich als vielmehr die relativen Positionen der Konfliktparteien zueinander und ihre subjektive Wahrnehmung dieser Positionen.

„Given that nobody really makes significant concessions from a position of strength, and nobody will readily agree to make concession when they are in a position of relative weakness, no mediatory initiative is likely to have much success unless the two parties have decided to come to some agreement, or one party has decided it must cut its losses and abandon the conflict for a compromise. In either case, almost any mediation effort will succeed irrespective of mediator skills or acceptability.“⁶⁵²

Ressourcenkräftige Mediatoren können allerdings die Motivation der Konfliktparteien zur Akzeptanz von Vermittlungsbemühungen steigern, indem sie durch den Einsatz unterschiedlicher Ressourcen ihre relative Position zueinander verändern.

Den Mediatoren stehen bei der Verhandlungsführung unterschiedliche Strategien und Taktiken zur Verfügung. Zu den „Klassikern“ gehören das „Ein-Text-Verfahren“, das *Fractionating* und die *Package Deals*.

Beim „Ein-Text-Verfahren“ hört sich der Vermittler im ersten Schritt die Positionen der Konfliktparteien an und entwickelt Lösungsvorschläge, von denen er annimmt, dass sie für beide Konfliktparteien akzeptabel sind. Wichtig dabei ist, dass der Vermittler die wahren Interessen der Konfliktparteien erkennt, die oft durch das Beharren auf Positionen verdeckt sind. Die Lösungsvorschläge legt der Vermittler anschliessend zur Diskussion vor. Die Konfliktparteien sind nun angehalten, Verbesserungsvorschläge zu machen, die wiederum in die ursprünglichen Lösungsvorschläge eingearbeitet werden. Die modifizierte Fassung wird den Konfliktparteien erneut zur Abstimmung vorgelegt. Dieses Prozedere wird so lange

⁶⁵¹ Vgl. **Rubin**, Jeffrey, Z., *Conclusion: International Mediation in Context*, a.a.O., S. 253f.

⁶⁵² Vgl. **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 282.

wiederholt, bis alle Parteien die Lösungsvorschläge akzeptieren.⁶⁵³ Der *Fractionating*-Ansatz geht davon aus, dass eine Aufteilung des Konfliktgegenstandes in Unterthemen (*Issues*) und eine separate Behandlung der einzelnen *Issues* eine Einigung in einzelnen Unterthemen ermöglicht. Von dieser teilweisen Einigung in weniger problematischen Bereichen erhofft man sich positive Impulse auf die Beziehungsstruktur der Kontrahenten. Erst wenn die zwischenmenschliche Basis stimmt, werden schwierige Themen auf die Agenda gesetzt. Eng mit dem *Fractionating*-Ansatz verwandt ist die sogenannte *formula/detail*-Methode. Hierbei wird im ersten Schritt nach einer für alle Konfliktparteien akzeptablen Lösungsformel gesucht (z.B. „Land gegen Frieden“), die es in weiteren Verhandlungsprozessen mit konkreten Bestimmungen auszufüllen gilt. Der Vorteil des *Fractionating*-Ansatzes liegt im Aufbau von Vertrauen zwischen den Konfliktparteien und einer daraus resultierenden Konzessionsbereitschaft bei einzelnen Teilthemen: Auf den ersten Blick komplexe Probleme können auf diesem Weg *peu à peu* gelöst werden.⁶⁵⁴ Der *Package Deals*-Ansatz verfolgt eine gegenteilige Strategie. Hier wird die Formulierung unterschiedlicher „Pakete“ - verstanden als Verknüpfungen strittiger Fragen - beschlossen, die parallel verhandelt werden. Der Ansatz basiert auf der Erweiterung der Anzahl der Konflikt-*Issues*, um „Handel“ zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen: Verluste bei einem „*Deal*“ können so durch einen anderen, lukrativeren „*Deal*“ wettgemacht werden. Anders formuliert: Durch Konzessionen in weniger wichtigen Themenbereichen können Gewinne auf anderen Gebieten gesichert werden.⁶⁵⁵ In eine vergleichbare Richtung zielt auch der Junktim-Ansatz, jedoch mit dem Unterschied, dass hier eine Verknüpfung zweier, auf den ersten Blick nicht zusammengehöriger Fragen vorgenommen wird. Als Beispiel eines Junktim gilt die 1982 von US-Präsident Reagan vorgenommene Koppelung der Frage nach der Unabhängigkeit Namibias mit der Frage des Abzugs kubanischer Truppen aus Angola. Durch die Hinzufügung eines neuen Problemfeldes zum ursprünglichen Konflikt wird der Versuch unternommen, eine *win-win*-Situation herbeizuführen. Das Nachgeben bei weniger wichtigen Fragen ermöglicht Gewinne in anderen (wichtigeren) Bereichen.

„Linkage creates the possibility of both sides winning; both of them receiving an outcome they prefer on at least one issue [...]“⁶⁵⁶

Zu den neueren Ansätzen, die sich immer grösserer Beliebtheit erfreuen, gehören *problem-solving*-Ansätze. Die ersten Versuche der Implementierung dieser Ansätze gehen in die 60er

⁶⁵³ Vgl. **Fisher**, Roger/ **Ury**, William/ **Pattom**, Bruce, a.a.O., S. 164ff.

⁶⁵⁴ Vgl. **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 299f.

⁶⁵⁵ Vgl. **Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, a.a.O., S. 218ff.

Jahre zurück (1965: Workshop zwischen Malaysia, Indonesien und Singapur; 1966: Workshop zwischen der Türkei und Griechenland). *Problem-solving*-Ansätze zeichnen sich dadurch aus, dass Interessen, Bedürfnisse und Wünsche der Konfliktparteien im Vordergrund stehen. Der Konflikt wird als eine gemeinsame Angelegenheit betrachtet, die es gemeinsam zu lösen gilt.⁶⁵⁷ Die zwei populärsten *problem-solving*-Ansätze (Workshops und Harvard-Konzept) werden in den Kapiteln 3.3.7.6. und 3.3.7.7. separat behandelt.

Eine Darstellung der unterschiedlichen Strategien und Taktiken zur Strukturierung des Verhandlungsprozesses wäre unvollständig ohne einen Überblick über die Kommunikationsmethoden, auf die die Mediatoren bei der Vermittlung zurückgreifen können. Kinney zufolge stehen Mediatoren drei Arten von Kommunikationsmethoden zur Verfügung: „*Shuttle-Diplomatie*“, Konferenzen (*summons*) und symbolische Versammlungen (*symbolic convening*). „*Shuttle-Diplomatie*“ subsumiert all jene Vermittlungsbemühungen, bei denen der Vermittler zwischen den politischen Zentren der Konfliktparteien hin und her pendelt, um einen Informations- und Meinungsaustausch zu ermöglichen. Konferenzen und symbolische Versammlungen beschreiben Vermittlungsmethoden, bei denen sich die Konfliktparteien an einem dritten Ort begegnen. Auf diesem Weg soll eine grössere Unabhängigkeit und Autonomie der Konfliktparteien ermöglicht werden (z.B. Camp David). Billing betont in diesem Zusammenhang, dass der schwächeren Partei durch die Wahl eines neutralen Ortes ein symbolischer „Canossagang“ in die Hauptstadt der stärkeren Konfliktpartei erspart wird. Im Gegensatz zu Konferenzen, die meist in der politischen Hauptstadt des Mediators durchgeführt werden, finden symbolische Versammlungen oft an regional bedeutungsvollen oder neutralen Orten statt. Solche Treffen bezwecken eine Modifizierung der öffentlichen Wahrnehmung durch die Implementierung neuer Normen.⁶⁵⁸

3.3.7.3. *Ripe Moment*: Zeitpunkt der Vermittlung

Das Wissen um Methoden, Akteure und Strategien der Vermittlung wird obsolet, wenn der Zeitpunkt der Implementierung falsch gewählt wird. Doch wie erkennt man den sogenannten *ripe moment*? Erste Voraussetzung ist, dass die Konfliktparteien die Vermittlung wünschen.

⁶⁵⁶ Vgl. **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 300; **Morrow**, James D., *Signalling Difficulties with Linkage in Crisis Bargaining*, in: **Intriligator**, Michael D./**Luterbach**, Urs (Hrsg.), a.a.O., S. 245-274, hier: S. 245.

⁶⁵⁷ Vgl. **Burton**, John W., *Conflict Resolution*, a.a.O., S. 1ff.

⁶⁵⁸ Vgl. **Kinney**, Douglas, a.a.O., S. 75; **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 296.

Eine gegen den Willen der Betroffenen von aussen oktroyierte Mediation ist schon dem Wesen der Vermittlung nach zum Scheitern verurteilt. Kriesberg konstatiert diesbezüglich:

„Ripeness usually refers to circumstances when the conflict is ready for an effort to bring about a particular change.“⁶⁵⁹

Unter Reife wird in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an Zartmann eine Verbindung zwischen den folgenden drei Faktoren verstanden: Eskalationsgrad des Konfliktes, Handlungsalternativen der Konfliktparteien und Machtverhältnisse zwischen den Konfliktparteien.⁶⁶⁰ Dahinter steht die Überzeugung, dass es bestimmte Phasen/Momente gibt, in denen die Konfliktstruktur und die Konstellation der Konfliktparteien am relativ günstigsten ist, um eine Beilegung zu erreichen: Eine allzu frühe Vermittlungsaktivität kann nicht immer mit der Unterstützung der Konfliktparteien rechnen, eine zu späte riskiert, dass die Positionen der Konfliktparteien verhärten und für vermittlerische Tätigkeiten unzugänglich werden.

Gerade bezüglich der zentralen Frage nach der „Konfliktreife“ gehen die Meinungen der Forscher jedoch weit auseinander. In der Friedensforschung (vgl. z.B. Matthies, Debiel, Ropers) wird eine möglichst frühe Vermittlung favorisiert (bevor der Konflikt die Gewaltschwelle überschreitet). Unter Einschluss der Forschungsergebnisse von Northedge und Donelan (1971), Ott (1972) und Pruitt (1981) empfiehlt Bercovitch die Initiierung von Vermittlungsinitiativen dagegen erst dann, wenn der Konflikt bereits mehrere Phasen durchlaufen hat und die Konfliktparteien ihre Bereitschaft signalisiert haben, ihr Konfliktverhalten zu mässigen und ihre Erwartungen zu überprüfen. Bercovitch zufolge ist Mediation nach einem Kräfteressen der Gegner und in Pattsituationen am wirksamsten.⁶⁶¹ Der Autor eruiert folgende Faktoren, die die Bereitschaft der Konfliktparteien zur Akzeptanz von Verhandlungsbemühungen massgeblich beeinflussen:⁶⁶²

1. A conflict is long, drawn out, or complex;
2. The parties' own conflict-management efforts have reached an impasse;
3. Neither party is prepared to countenance further costs or losses of life;
4. Both parties are prepared to cooperate, tacitly or openly, to break their stalemate.

Auch die Ergebnisse von Billing und Kinney weisen in eine ähnlich Richtung und identifizieren (schmerzhaft) Pattsituationen (*hurting stalemate*) und Verschiebungen des Kräftegleichgewichtes als Faktoren eines potentiellen Reifemomentes. Ein Indikator für die Veränderung der Rahmenbedingungen kann das Erstarken eines vormals schwächeren

⁶⁵⁹ Kriesberg, Louis, *Introduction: Timing Conditions, Strategies, and Errors*, a.a.O., S. 4.

⁶⁶⁰ Vgl. Zartman, I. William, *Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa*, Oxford 1985, S. 231.

⁶⁶¹ Vgl. Bercovitch, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt*, a.a.O., S. 97f.; Bercovitch, Jacob, *Mediation in International Conflicts*, a.a.O., S. 144f.; Rubin, Jeffrey Z., *The Timing of Ripeness and the Ripeness of Timing*, in: Kriesberg, Louis/Thorson, Stuard J. (Hrsg.), a.a.O., S. 237-246, hier: S. 238.

⁶⁶² Bercovitch, Jacob, *Mediation in International Conflict*, a.a.O., S. 133.

Gegners und ein daraus resultierendes Kräftegleichgewicht der Kontrahenten sein.⁶⁶³ Auch ein plötzlicher Machtverlust einer vormals dominierenden Partei und eine damit einhergehende Einsicht, dass auf Dauer nichts zu gewinnen ist, ein rascher Abschluss aber viele Privilegien retten kann, gilt als Wendepunkt. Erst die Gewissheit, dass auf militärischem oder anderem Weg keine Vorteile zu erreichen sind, weckt bei den meisten Konfliktparteien die Bereitschaft zur Akzeptanz von Vermittlungsbemühungen.⁶⁶⁴ Unter diesen Voraussetzungen erscheint Mediation sinnvoll und erfolgversprechend, wenn der Konflikt bereits eine Weile schwelt, die Konfliktparteien in eine Sackgasse geraten sind, es zu einer Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien gekommen ist und die Kosten einer weiteren, einseitigen Durchsetzung der eigenen Interessen nicht weiter tragbar sind. Allerdings geht aus der Untersuchung ebenfalls hervor, dass das Ausmass des Blutvergiessens die Bereitschaft zur Akzeptanz von Vermittlungsbemühungen negativ beeinflusst. Daraus resultiert, dass die Intensität des Konfliktes ein ausschlaggebendes Moment zur Identifizierung des Reifemomentes ist. Diese Feststellung redet einer frühen Mediation das Wort. Auch Pruitt und Carnevale betonen, dass eine steigende Anzahl von Opfern und ein hoher Blutzoll den Erfolg von Mediationsbemühungen schmälern.⁶⁶⁵

Vor dem Hintergrund eines typischen Konfliktverlaufs postuliert Rubin, dass Mediation zu jedem Zeitpunkt des Konfliktverlaufs unternommen werden kann. Frühe Mediation verhindert eine weitere Eskalation des Konfliktes. Ist der Konflikt bereits eskaliert, steigert Mediation die Motivation der Konfliktparteien zur Aufnahme von Verhandlungen. Während eines Stillstandes unterstreicht Mediation die Notwendigkeit einer gemeinsamen Lösungsfindung.⁶⁶⁶

„Thus I believe in the existence of multiple „ripe moments” so that missing out on one now does not eliminate (and may even make more attractive) the next opportunity. On the other hand, there is no such thing as a “wrong time” to attempt deescalation. The worst that can happen is that no agreement results and, perhaps, the disputants take a bit longer than they might have otherwise to achieve the hurting stalemate that predisposes them to negotiate.”⁶⁶⁷

Vor dem Hintergrund einer engen Präventionsdefinition wird für die vorliegende Untersuchung die Reife-Definition von Rubin übernommen, wobei, im Einklang mit den Zielen der Prävention, das Augenmerk auf die frühen Potentiale von Mediation gelenkt wird.

⁶⁶³ Z.B. Eigenleistung oder externer Einfluss.

⁶⁶⁴ Vgl. **Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche*, a.a.O., S. 115; **Kinney**, Douglas, *Mediated Negotiations in the Falklands/Malvinas Conflict*, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), a.a.O., S. 74-101, hier: S. 74f.

⁶⁶⁵ Vgl. **Pruitt**, Dean G./**Carnevale**, Pater J., a.a.O., S. 178; **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 234ff.. Ein Beispiel für eine Pattsituation (Sackgasse), die Verhandlungen erst möglich machte, ist der Korea-Krieg. Solange sich die Konfliktparteien Siegeschancen ausrechneten, war die Suche nach Lösungsvorschlägen erfolglos. Die Verhandlungsbereitschaft kam Ende 1951, als beide Parteien zur Einsicht gelangten, dass sie mit militärischen Mitteln keine Vorteile erlangen konnten.

⁶⁶⁶ Vgl. **Rubin**, Jeffrey Z., *Conclusion: International Mediation in Context*, a.a.O., S. 253ff.

⁶⁶⁷ **Rubin**, Jeffrey Z., *The Timing of Ripeness*, a.a.O., S. 238.

3.3.7.4. Erfolgsbedingungen von Vermittlungsstrategien

Die Suche nach Erfolgsbedingungen für erfolgreiche Mediation wird dadurch erschwert, dass Konflikte weder statisch noch einheitlich verlaufen. Sie unterscheiden sich bezüglich des Konfliktgegenstandes, der beteiligten Akteure, der Interessenskonstellationen, der Eskalationsdynamik, der jeweiligen Regeln und Überzeugungen der Beteiligten, der Verhaltensweisen und der Symbole. Eine Formulierung von Bedingungen erfolgreicher Mediation, die einen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben, ist schwer. Ebenso schwer ist es, zu definieren, wann von Erfolg zu sprechen ist und wie dieser Erfolg bemessen werden soll. Kann bereits von Erfolg gesprochen werden, wenn eine Vermittlungsaktion zustande kommt oder bedarf Erfolg eines empirischen Nachweises einer positiven Verhaltensänderung der Konfliktparteien? Ist gar ein substantieller Beitrag zur Lösung des Konfliktes notwendig?⁶⁶⁸ Erschwert wird die Suche nach Erfolgsbedingungen dadurch, dass Mediation parallel kurzfristige und langfristige Zielsetzungen verfolgt. Kurzfristige Zielsetzungen bemessen sich am Zustandekommen von Vereinbarungen. Langfristige Zielsetzungen hingegen basieren auf einer substanziellen Verbesserung der Beziehungen zwischen den Kontrahenten und einer dauerhaften Internalisierung der Vereinbarungen. Sie orientieren sich an einer zukünftigen Verhinderung der Entstehung neuer Konfliktherde, die das Potential besitzen, die Beziehungen massgeblich zu beeinflussen.⁶⁶⁹ Darüber hinaus ist Erfolg ein relativer Begriff: Was eine Person als Erfolg wertet, kann ein andere Person als Misserfolg deuten. Oft verändert einzig der Faktor Zeit die Bewertung eines bestimmten Ergebnisses. Ein vormals erfolgreiches Ergebnis kann sich in der Ex-post-Analyse als Misserfolg erweisen. Zudem kommt normativen Werten, wie der Gerechtigkeit und Legitimität, bei der Beurteilung von Mediationsprozessen grosse Bedeutung zu.

Aufgrund des subjektiven Charakters der genannten Kriterien wird zur Messung des Erfolges von Mediationsprozessen der von Bercovitch modifizierte Hasssche Index übernommen, der zwischen vier Kategorien unterscheidet: erfolgreich, teilweise erfolgreich, begrenzt erfolgreich und gescheitert. Als „erfolgreich“ wird Mediation bezeichnet, wenn ein beträchtlicher, positiver Wandel für die Steuerung des Konfliktes erwächst. Mediation gilt als „teilweise erfolgreich“, wenn sie keinen Wandel der Beziehungsstruktur herbeiführt, jedoch die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien massiv verbessert. Die Kategorie „begrenzt erfolgreich“ impliziert, dass durch die Mediation lediglich eine Unterbrechung der Hostilitäten erreicht werden konnte. Die letzte Kategorie schliesslich attestiert der

⁶⁶⁸ Vgl. **Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungen und Friedensursachen*, a.a.O., S. 18; **Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungsforschung und Friedensursachen*, a.a.O., S. 113.

⁶⁶⁹ Vgl. **Pruitt**, Dean, G./**Carnevale**, Peter J., a.a.O., S. 178.

Vermittlung keinerlei Einfluss auf den Verlauf des Konfliktes und das Verhalten der Konfliktparteien.⁶⁷⁰

Abbildung 3.3.7.4.1. Vermittlung begünstigende Faktoren

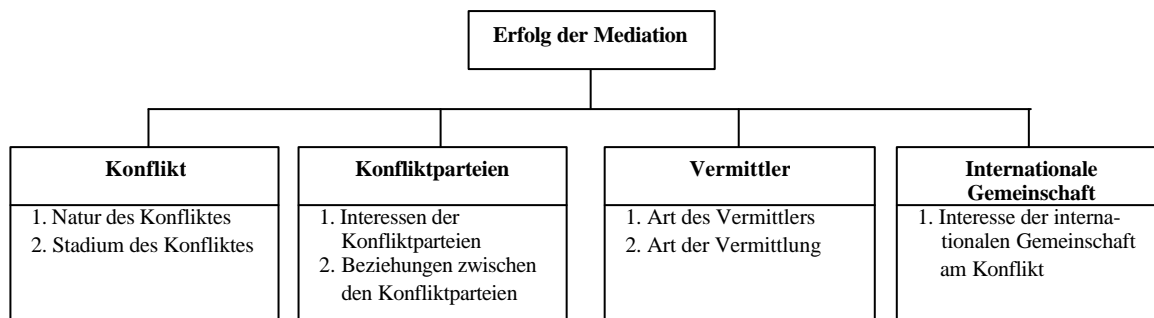
<u>Vermittlung begünstigende Faktoren bei den Konfliktparteien</u>	Vermittlung begünstigende Faktoren bei den Mediatoren
<ul style="list-style-type: none"> • Die Konfliktobjekte können bezüglich ihrer Anzahl und Komplexität eingegrenzt werden; • Die Perzeption der Konfliktparteien ist nicht stark polarisiert; • Dämonisierung und Stereotypisierung der Kontrahenten ist nicht weit fortgeschritten; • Keine Akkumulation grosser Mengen militärischer Ressourcen; • Zwischen den Konfliktparteien hat noch kein auf Rache sinnendes, signifikantes Blutvergiessen stattgefunden; • Moderate Führung kontrolliert extremistische Gruppierungen; • Konfliktparteien haben keine signifikante kulturelle Minderheit (geringe politische und ethnische Fraktionierung); • Symmetrische Konfliktkonstellation; • Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Konfliktparteien vor dem Konflikt; • Kompromissuche kann für beide Seiten ohne Gesichtverlust erfolgen; • Kontrahenten realisieren, dass sie ihre Ziele nicht durch unilaterale Aktionen erreichen können; • Die politischen und militärischen Kosten des Konfliktes übersteigen die erhofften Vorteile; • Internationaler oder regionaler Druck auf die Konfliktparteien durch Interesse am Konfliktgegenstand; • Konfliktparteien sind an einer echten Lösung interessiert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verständnis für tiefliegende Konfliktursachen und die Identifizierung aller am Konflikt beteiligten Akteure; • Dem Mediator gelingt eine angemessene „Kontextualisierung“ des Konfliktobjektes (Gestaltung eines umfassenden Regelwerks, das die unterschiedlichen kulturellen Standards aller Kontrahenten berücksichtigt und in diesem Rahmen für die Dauer der Konfliktbearbeitung eine temporäre „dritte Kultur“ kreiert); • Vermögen des Mediators, den Konfliktparteien Vorteile zu verschaffen (<i>side-payments</i>) oder Schaden für den Fall anzudrohen, sollten sie sich für einen Kompromiss unzugänglich zeigen; • Wie auch immer geartete Abhängigkeit eines der Kontrahenten vom Mediator; • Mediator kann die Konfliktparteien vor einem „Gesichtsverlust“ bewahren; • Mediator kann die Kosten-Nutzen-Rechnung der Konfliktparteien verändern; • Mediator verfügt über ausreichende Ressourcen; • Mediator verfügt über einen höheren oder gleichen Machtlevel; • Mediator kann auf gleiche regionale Wurzeln zurückblicken; • Internationales/regionales Interesse am Konflikt.

Quellen: Darstellung der Verfasserin nach: **Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungen und Friedensursachen*, a.a.O., S. 18; **Mayer**, Berthold, *Formen der Konfliktregelung*, a.a.O., S. 38; **Lund**, Michael S., *Preventing Violent Conflicts*, a.a.O., S. 15; **Ropers**, Norbert, *Interkulturelle Konfliktbearbeitung*, a.a.O., S. 176; **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt*, a.a.O., S. 96ff.; **Rupasinghe**, Kumar, *Transformation innerstaatlicher Konflikte*, a.a.O., S. 312ff.; **Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche*, a.a.O., S. 113ff.; **Susskind**, Lawrence/**Babbitt**, Eileen, *Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z., a.a.O., S. 31ff.; **Pruitt**, Dean, G./**Carnevale**, Peter J., *Negotiation in Social Conflicts*, Pacific Grove, California 1993, S. 175f.; **Zartman**, I. William, *Conflict Reduction: Prevention, Management, and Resolution*, a.a.O., S. 311ff.

Die genannten Faktoren verdeutlichen, dass der Erfolg von Mediationsbemühungen zu einem grossen Teil von folgenden Bedingungen determiniert wird: Natur des Konfliktes, Stadium des Konfliktes, Interessenskonstellation der Konfliktparteien, Beziehungsstruktur der Konfliktparteien, Wahl des Vermittlers, Konfliktlösungsstrategien des Vermittlers und Interessen der Völkergemeinschaft am Konflikt.

⁶⁷⁰ Vgl. **Bercovitch**, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt*, a.a.O., S. 94.

Abbildung 3.3.7.4.2. Den Erfolg der Mediation bestimmende Faktoren



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Je kooperativer und weniger antagonistisch die Beziehungen der Konfliktparteien sind, desto grösser ist die Erfolgswahrscheinlichkeit von Mediationsbemühungen. Je destruktiver die Folgen des Konfliktes ausfallen, desto schwieriger gestalten sich die Voraussetzungen für die Implementierung mediativer Strategien. Eine Pattsituation zwischen den Kontrahenten, die wenig Aussicht auf den Sieg einer Seite bietet, verbessert die Mediationschancen.⁶⁷¹ Ein weiterer ausserordentlich wichtiger Aspekt bei der Beurteilung der Vermittelbarkeit von Konflikten liegt in ihrem Wesen (vgl. Kapitel 1.3.). Substantielle Interessen, wie z.B. Souveränität oder territoriale Integrität sowie ideologisch und religiös aufgeladene Konflikte, lassen Vermittlern nur wenig Spielraum. Kumulieren diese Konflikttypen, z.B. in der Form von internen Konflikten mit ideologischem Hintergrund, werden die Startbedingungen für vermittelnerische Tätigkeiten noch schwieriger. Resümierend kann daher konstatiert werden, dass es sich bei den Kategorien Erfolg/Misserfolg um abhängige Variablen handelt, die von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren determiniert werden. Vor dem Hintergrund, dass die unabhängigen Variablen während einer fortschreitenden Konfliktgenese zunehmend stärker werden, ist für den Erfolg der Mediation eine frühzeitige Involvierung notwendig.

3.3.7.5. Motivation des Vermittlers

Abschliessend wird der Frage nachgegangen, warum staatliche Akteure, internationale Organisationen oder Privatpersonen als Vermittler tätig werden. Neben altruistisch-humanitären Beweggründen lassen sich auch solche Faktoren eruieren, die aus Sicht der egoistischen Nutzenmaximierung aktives Engagement vorteilhaft machen.

Für das Engagement von Supermächten attestiert Billing hauptsächlich drei Gründe:⁶⁷²

1. Die Schädigung der Eigeninteressen wird durch Vermittlung begrenzt;
2. Durch Vermittlung wird das Einflussgebiet des Vermittlers vergrössert;
3. Der Vermittler fungiert als Garantmacht für ein bestimmtes Abkommen, was sein Einflussgebiet ausdehnt.

⁶⁷¹ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 248.

⁶⁷² Vgl. **Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche*, a.a.O., S. 115.

Diese Handlungsbedingungen lassen sich in der post Kalten Kriegszeit auch auf Gross- und Hegemonialmächte übertragen.⁶⁷³ Allerdings reichen sie heute als Begründungen nicht mehr aus. Durch die Beendigung des Ost-West-Konfliktes, den globalen Siegeszug der CNN und neue Informationstechnologien muss der Index von Billing um die Kategorie des humanitären Engagements ergänzt werden. Zunehmend kann ein globaler Rekurs auf bestimmte Normen und Werte beobachtet werden, dem sich Länder nicht ohne weiteres entziehen können. Gut informierte Zivilgesellschaften (vornehmlich der Industrieländer) sind nicht gewillt, nationale Regierungen zu unterstützen, wenn diese sich nicht für humanitäre Belange einsetzen. Auch wenn die von Hans Küng geprägte Idee eines „Weltethos“ das aussenpolitische Handeln von Nationalstaaten noch nicht im erforderlichen Masse bestimmt, so ist der Einfluss normativer Werte auf die staatliche Aussenpolitik unverkennbar und spiegelt sich in der wachsenden Zahl humanitärer Interventionen.

Auch internationale Organisationen können sich des Einflusses egoistischer Beweggründe nicht entziehen. Neben einer generellen Stärkung der Organisationslegitimität bestimmen häufig persönliche Machtinteressen der einzelnen Mitgliedsstaaten das Handeln (z.B. Wunsch nach regionaler Hegemonie - Nigeria innerhalb der OAU; Sorge, Untätigkeit könnte ähnlichen Konflikten auf eigenem Boden Vorschub leisten).

Insgesamt können für die Motivation von Akteuren unterschiedliche Faktoren eruiert werden. Vielen Vermittlern attestiert Mitchell den Wunsch nach einer Verbesserung des eigenen Status, Ansehens oder der eigenen Karrierechancen. Ferner reizt die Bekanntschaft wichtiger Persönlichkeiten und Politiker, das Gefühl der Partizipation an einer wichtigen Entscheidung und nicht zuletzt die Hoffnung auf einen „Platz in der Geschichte“. Diese individuellen Motive für vermittlerische Tätigkeit können durchaus mit altruistischen Beweggründen koexistieren und sowohl bewusst als auch unbewusst sein: Ein im Namen einer Organisation (oder eines Staates) tätiger Vermittler handelt sowohl im Einklang mit den Zielen seiner Organisation (Regierung), als auch aufgrund seiner subjektiven Motivation.⁶⁷⁴ Unabhängig

⁶⁷³ Das Engagement einflussreicher Akteure 1992 in Mazedonien sollte eine mögliche Konfrontation der NATO-Mitglieder Griechenland und Türkei verhindern. Diese Entwicklung hätte den Zusammenhalt des Bündnisses gefährden können. Das Engagement von Russland in der Kaukasus-Region korrelierte mit den Faktoren 2 und 3: In Georgien, Abchasien und Südossetien, Armenien und Aserbaidschan ging es Russland als Vermittlungs- und als Konfliktpartei um die Sicherung ihres Einflussgebietes nach dem Zerfall der UdSSR und um politische, wirtschaftliche und militärische Interessen. Im Zuge dieser Politik trat Georgien der GUS bei, das geschwächte Aserbaidschan begrüßte die russische Beteiligung an der kaspischen Ölförderung und Armenien stimmte der Errichtung russischer Militärbasen auf seinem Territorium zu.

⁶⁷⁴ Vgl. **Mitchell**, C.R., *The Motives for Mediation*, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), a.a.O., S. 29-51, hier: S. 31ff.. Einen Überblick über negative Beispiele von Mediationsbemühungen gewähren **Pruitt**, Dean G./**Carnevale**, Peter J., a.a.O., S. 167f.; **Zartman**, I. William, *Conflict Reduction*, a.a.O., S. 311.

davon, ob der Vermittler als Einzelperson, im Rahmen von Organisationen oder im Auftrag von Regierungen handelt, er wird aktiv, weil er sich für seine Tätigkeit eine wie auch immer geartete „Belohnung“ erhofft. Die möglichen Belohnungsformen fasst Mitchell zu fünf Kategorien zusammen:⁶⁷⁵

1. Materielle Belohnung (kann die Wiederherstellung oder Zunahme ehemaliger Güter- und Ressourcentransfers zwischen anderen Parteien (nicht unbedingt den Konfliktparteien) und dem Mediator oder eine Verweigerung der Zulieferung von Gütern und Ressourcen an andere beinhalten);
2. Belohnung in Form von Einfluss (kann fassbaren Vorteil in Form von Stützpunkt-, Transfer- und/oder Informationsrechten beinhalten oder weniger fassbare Güter, wie Versprechen zukünftiger Unterstützung, grössere Sensibilität gegenüber den Wünschen des Mediators, abnehmende Beziehungen zu den Rivalen des Mediators, kurz: grössere Interdependenz zwischen dem Mediator und der anderen Partei);
3. Belohnung in Form von Unterstützung (aktive Unterstützung und Billigung zukünftiger Aktionen des Vermittlers);
4. Belohnung in Form von Sicherheit (basiert auf der Fähigkeit des Vermittlers, einen Vertrag zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln, um Frieden und Stabilität zu erreichen);
5. Belohnung in Form von Status und Reputation (diese Form der Belohnung ist besonders wichtig für internationale Organisationen, da allgemein angenommen wird, dass diese eine besondere Verantwortung für den Frieden haben).

3.3.7.6. Interaktiver Problemlösungsansatz: Problemlösungs-Workshops

Einen weiteren Ansatz im Bereich der Konfliktvermittlung durch Dritte auf der *track-two*-Ebene stellen die Problemlösungs-Workshops (PWs) dar, zu deren Pionieren Herbert C. Kelman gehört.⁶⁷⁶ Theoretisch stehen PWs interaktiven Ansätze der *Human Needs Theory* nahe und sind den *problem-solving*-Ansätzen zuzurechnen. Ihre zentralen Merkmale können in drei Punkten subsumiert werden: Die Konfliktparteien diskutieren gemeinsam die Natur der Konfliktgegenstände, suchen nach Lösungsvorschlägen und Möglichkeiten ihrer Implementierung. Das übergeordnete Ziel liegt in der Entwicklung gegenseitiger Empathie, im Erkennen der Sorgen des Kontrahenten und in der Suche nach Lösungen, die die fremden und eigenen Sorgen bzw. Ängste hinreichend berücksichtigen. In diesem Sinne konzentrieren sich PWs auf das menschliche Verhalten und die Grundbedürfnisse. Zu diesen zentralen Grundbedürfnissen - den immateriellen Ursachen von Konflikten, die weder verhandelbar noch kompromissfähig sind - zählen in erster Linie Sicherheit, Identität und Anerkennung. Drittparteien kommt bei dieser Form der Vermittlung eine besondere Rolle zu. Die Konfliktparteien sind ohne fremde Hilfe nicht in der Lage, eine gemeinsame Interessensbasis

⁶⁷⁵ Vgl. Mitchell, C.R., *The Motives for Mediation*, a.a.O., S. 44f.

⁶⁷⁶ Fisher und Keashly rechnen PWs dem Bereich der Beratung, nicht der Vermittlung zu. Die Autoren konstatieren, dass Beratung eine Verbesserung der Kommunikation und der Beziehungsstruktur zwischen den Konfliktparteien und eine differenzierte Wahrnehmung des Konfliktes anstrebt. Im Gegensatz hierzu zielt Vermittlung auf eine Beilegung des Konfliktes. Kelan konstatiert diesbezüglich, dass die Trennung zwischen diesen beiden Herangehensweisen jedoch schärfer in der Theorie als in der Praxis ausfällt. In der vorliegenden Arbeit werden PWs dem Bereich der Mediation beigerechnet. Vgl. Fisher, Roland J./Keashly, Loreleigh, *Third Party Intervention in Intergroup Conflicts: Consultation is not Mediation*, in: *Negotiation Journal*, No. 4, 1988, S. 381-93; Kelman, Herbert C., *Informal Mediation by Scholar/Practitioner*, in: Bercovitch, Jacob/Rubin, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 64-96.

zu erkennen, die eine friedliche Lösung des Konfliktes voraussetzt.⁶⁷⁷ Die Rolle der Drittpartei beschränkt sich auf eine regulative Funktion: Sie initiiert und organisiert die Sitzungen, kümmert sich um die Errichtung direkter Kommunikationswege zwischen den Konfliktparteien, sorgt für eine angenehme Atmosphäre und die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln, damit keine Seite die Gespräche dominiert. Bei einem Stillstand zwischen den Konfliktparteien bemüht sie sich um eine Fortführung der Gespräche. Die Drittpartei formuliert eigenständig keine Lösungsvorschläge und ist auch an der inhaltlichen Ausarbeitung nicht beteiligt. Vielmehr hofft sie, dass sich Lösungen aus der Interaktionen ergeben. In diesem Sinne kann die Praxis der PWs der Erleichterung (*Facilitation*) zugerechnet werden.

Da PWs der Vorverhandlungsphase angehören, zielen sie primär auf die Ausräumung von Hindernissen, die der Aufnahme offizieller Verhandlungen im Wege stehen. Eine endgültige Lösung des Konfliktes steht nicht im Vordergrund. Bindende Entscheidungsfindung ist im informellen Rahmen unmöglich und wird auch nicht angestrebt. Die PWs konzentrieren sich auf die Überwindung politischer, emotionaler und technischer Barrieren und streben die Schaffung eines angenehmen Beziehungsklimas an. Ihrem Wesen nach sind PWs erzieherischer und politischer Natur: Sie bemühen sich um Veränderung der Einstellungen und Wahrnehmungen der Konfliktparteien, um sie für neue Formen der Konfliktbearbeitung empfänglich zu machen. Von den Teilnehmern wird erhofft, dass sie die im Rahmen der PWs gewonnenen Ideen in den politischen Prozess einbringen.⁶⁷⁸ In diesem Sinne sind die PWs auch dialektischen, prozesshaften und analytischen Charakters. Dialektisch sind sie insofern, als durch Aufzeigen und Überwinden von Widersprüchen im Denken und Sein (Handeln) neue Erkenntnisse erlangt werden, die wiederum zu neuen Interaktionsformen führen. Prozesshaft sind PWs, da nicht die Konfliktbeilegung im Vordergrund steht, sondern eine Neugestaltung der Beziehungen: PWs konzentrieren sich nicht auf den Konfliktgegenstand, sondern primär auf das Wesen der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien. Durch die Transformation bestehender antagonistischer Beziehungsstrukturen wird Annäherung zwischen den Kontrahenten angestrebt. Die Wahrnehmung einer Konfliktsituation als ein Nullsummenspiel soll zugunsten von für beide Seiten vorteilhaften *win-win*-Optionen verändert werden, um Lösungen auf dem Verhandlungsweg zu ermöglichen. Schliesslich sind

⁶⁷⁷ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflicts*, a.a.O., S. 116ff.; **Wolleh**, Oliver, a.a.O., S. 29; **Hoffman**, Mark, a.a.O., S. 287f.; **Rupasinghe**, Kumar, *Transformation innerstaatlicher Konflikte*, a.a.O., S. 308f.; **Fisher**, Ronald J., *Interactive Conflict Resolution*, in: **Zartman**, I. William/ **Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), a.a.O., S. 239-272, hier: S. 240f.

⁶⁷⁸ Vgl. **Kelman**, Herbert C., *International Mediation by Scholar/Practitioner*, a.a.O., S. 65f.; **Kelman**, Herbert C., *Applying a Human Needs Perspective*, a.a.O., S. 285; **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 233.

die Workshops auch analytisch, da sie sich um ein besseres Verständnis der eigenen und gegnerischen Sorgen und Ängste bemühen und auf diesem Weg zeigen, wie eine falsche Perzeption der Situation eine akzelerierende Wirkung auf die Konfliktentwicklung haben kann. Die Formulierung von Lösungsvorschlägen, die eine gleichzeitige Maximierung eigener und fremder Ziele ermöglicht und den Konfliktparteien gegenseitig Vorteile gewährt, wird angestrebt.⁶⁷⁹ In der Praxis bestehen PWs häufig aus drei Stadien, in denen die Konfliktparteien unter Anleitung der PW-Teams ihre Probleme diskutieren:⁶⁸⁰

1. Erstes Stadium: Gemeinsames Verständnis des Konfliktes (Erkennung der Sorgen, Ängste und Bedürfnisse der Kontrahenten) ? **Ziel:** Erforschung der „menschlichen“ Dimension des Konfliktes;
2. Zweites Stadium: Tiefenanalyse der im ersten Stadium entwickelten Themen, Positionen und Kontroversen ? **Ziel:** Neudefinition und umfassende Sichtweise des Konfliktes;
3. Drittes Stadium: Diskussion der zentralen Kontroversen unter dem Gesichtspunkt, welche Prozesse und Institutionen konstruktive Entwicklungen unterstützen können ? **Ziel:** Suche nach „kreativen“ Lösungen, die für beide Seite akzeptabel sind.

Interaktive Vermittlungsstrategien sind angebracht, wenn direkter, öffentlicher Kontakt zwischen den Konfliktparteien unmöglich ist, weil die Kontrahenten z.B. ihre Legitimität gegenseitig nicht anerkennen. Interaktive Workshops sind kein Ersatz für offizielle Verhandlungen, vielmehr dienen sie der Überwindung gesellschaftlicher und psychologischer Barrieren und sollen eine produktive Kommunikation zwischen den Konfliktparteien ermöglichen.

Synoptisch formuliert: Interaktive Problemlösung verfolgt eine doppelte Zielsetzung. Einerseits soll die Interaktion der Konfliktparteien (Beziehungsstruktur) transformiert werden, um neue Lösungen zu ermöglichen. Andererseits sollen diese Lösungen die Bedürfnisse beider Parteien adressieren und als Basis einer neuen Beziehung fungieren, die auf dem Prinzip gegenseitiger Gleichheit und Legitimität fusst. Leider behindert die politische Situation oftmals die Durchführung von PWs. Sie sind nicht durchführbar, wenn die Parteien (oder eine der Parteien) kein Interesse an der Überwindung des Status quo hat oder die Legitimität der anderen Seite nicht anerkennt. Auf der anderen Seite bietet sich gerade interaktive Problemlösung für Konfliktsituationen an, bei denen die Konfliktparteien keine gemeinsame Interessensbasis haben oder die Beziehung durch starke Asymmetrie gekennzeichnet ist. Bei solchen Konstellationen verweigern die Kontrahenten oftmals eine öffentliche Anerkennung der Gegenseite und meiden offizielle Verhandlungen und Mediationsversuche. PWs bieten eine gute Zwischenlösung: Durch vorsichtige Annäherung können die Kontrahenten langsam eine Vertrauensbasis entwickeln, sich fremde und eigene

⁶⁷⁹ Vgl. **Kelman**, Herbert C., *Applying a Human Needs Perspective*, a.a.O., S. 285ff.; **Fisher**, Ronald, *Interactive Conflict Resolution*, a.a.O., S. 244.

Ängste vergegenwärtigen und auf diesem Weg eine neue, an konstruktiven Lösungen orientierte Beziehung aufbauen, in der sie sich als Gleiche gegenüberstehen.

3.3.7.7. Harvard-Konzept

Auch das Harvard-Konzept (HK), das auf dem Prinzip des sachgerechten Verhandelns basiert, ist den *problem-solving*-Ansätzen zuzurechnen und bemüht sich um eine Verbesserung der Beziehungsstruktur zwischen den Konfliktparteien. Die Methode des sachgerechten Verhandelns besteht darin, dass Streitfragen ihrer Bedeutung und ihrem Sachgehalt nach entschieden werden. Auf diesem Weg soll sogenanntes „Feilschen“ verhindert werden, das durch Festhalten an starren Positionen die Beziehungsebene zwischen den Konfliktparteien belastet. Die Grundprinzipien des HK sind:⁶⁸¹

1. Menschen und Probleme müssen getrennt voneinander behandelt werden (Emotionen dürfen nicht mit der objektiven Sachlage des Konfliktes vermischt werden und „menschliche Probleme“ sollten zuerst gelöst werden);
2. Um schädliches Feilschen zu verhindern, sollen Interessen und nicht starre Positionen in den Mittelpunkt gestellt werden (Verhandlungspositionen verdecken oft wahre Bedürfnisse der Konfliktparteien, die es primär zu befriedigen gilt);
3. Erfolgreiches Verhandeln setzt die Entwicklung von unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten (Handlungsoptionen) voraus (für die Entscheidungsfindung negative Faktoren, wie Zeitdruck und Stress, sollen auf diesem Weg eliminiert werden);
4. Ergebnisse sollen auf objektiven Entscheidungskriterien aufbauen.

Aufgrund der zentralen Bedeutung psychologischer Faktoren, die bei der „klassischen“ Verhandlungsführung vernachlässigt werden, wird bei der vorliegenden Analyse das Hauptaugenmerk auf die beiden ersten Aspekte gelenkt: In der Betonung menschlicher Bedürfnisse und Interessen liegt die Stärke des HK-Ansatzes. Aus diesem Grund fungiert das HK als Ergänzung und Fortführung der PWs: Als Ergänzung, da sich das HK um eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen den Konfliktparteien auf der formellen *first-track* Ebene bemüht, wohingegen die Stärke der PWs im informellen Bereich liegt. Als Fortführung, da PWs primär die Transformation bestehender antagonistischer Beziehungsstrukturen anstreben, beim HK hingegen die Ausarbeitung dauerhafter Beilegungsstrategien im Vordergrund steht.

Im Einklang mit der von Burton geprägten *Human Needs Theory* betont das HK die zentrale Wichtigkeit einer Trennung zwischen Menschen und Problemen. Subjekte und Objekte des Konfliktes sollen auseinandergehalten werden, da eine Vermischung beider Aspekte für die Suche nach Konfliktlösungsstrategien kontraproduktiv ist.

⁶⁸⁰ Vgl. **Hoffman**, Mark, a.a.O., S. 289ff.

Als Grundaxiom des Ansatzes fungiert die These, dass Menschen von Gefühlen und Werten geprägt sind und nach der Wertschätzung durch andere verlangen. Ein Grundverständnis für die Denk- und Fühlweise der Gegenseite und Empathie sind notwendig, um die wahren Interessen und Bedürfnisse des Kontrahenten zu erkennen. Aus diesem Grund wird der gegenseitigen Artikulation von Emotionen eine grosse Bedeutung beigemessen.

„Haben sich die Menschen erst einmal ihre unausgesprochenen Emotionen von der Seele geredet, werden sie sich viel lieber dem Problem selbst zuwenden.“⁶⁸²

Stimmt die emotionale Basis zwischen den Verhandlungspartnern, fällt der Aufbau einer „aktiven Beziehung“ und damit die Konzentration auf eigentliche Konfliktfelder leichter. Das Insistieren auf gegensätzliche Positionen verhindert den Blick auf gemeinsame und ausgleichbare Interessen. Unterschiedliche Interessen und Überzeugungen ermöglichen aber oft einen Konnex, der der einen Seite grossen Nutzen beschert und gleichzeitig mit einem geringen Kostenaufwand für die Gegenseite verbunden ist.⁶⁸³ Konflikttheoretisch gesprochen: Alle Konflikte enthalten konfliktive und kooperative Komponenten, auf die sich die Konfliktparteien besinnen müssen. Ein vielzitiertes Beispiel in diesem Kontext ist der ägyptisch-israelische Konflikt. Durch Rückbesinnung auf Interessen und verlassen von Positionen (Ägypten: Souveränität; Israel: Sicherheit) konnte eine Beendigung des Konfliktes erreicht werden. Das HK identifiziert fünf zentrale Kategorien von Grundinteressen, die für jede dauerhafte Konfliktbeilegung zentral sind: Sicherheit, wirtschaftliches Auskommen, Zugehörigkeitsgefühl, Anerkennung und Selbstbestimmung.⁶⁸⁴ Die Identifizierung und Gewichtung dieser Elemente spielt eine wichtige Rolle bei der Beilegung komplexer Konflikte. Stimmt die emotionale Ebene zwischen den Konfliktparteien, haben beide Seiten eine grössere Bereitschaft zur konstruktiven Konfliktbearbeitung. Die Verbesserung des Verständnisses für die eigenen und fremden Sorgen, Ängste und Interessen und ihre Respektierung eröffnet erst den Blick auf kooperative Lösungsstrategien, die beide Parteien auf der Siegerseite positionieren.

3.3.8. Bilanz

Aus der Analyse der Instrumente, Verfahren und Massnahmen präventiver Diplomatie resultiert, dass der internationalen Gemeinschaft bei der Verfolgung präventiver Ziele eine Vielzahl von Handlungsoptionen zur Verfügung steht, um die militärische Austragung von Konflikten zu verhindern. Abhängig von der Konfliktstruktur, dem Zeitpunkt des

⁶⁸¹ Vgl. **Fisher**, Roger/ **Ury**, William/ **Patton**, Bruce, a.a.O., S. 29ff.

⁶⁸² Ebd., S. 57.

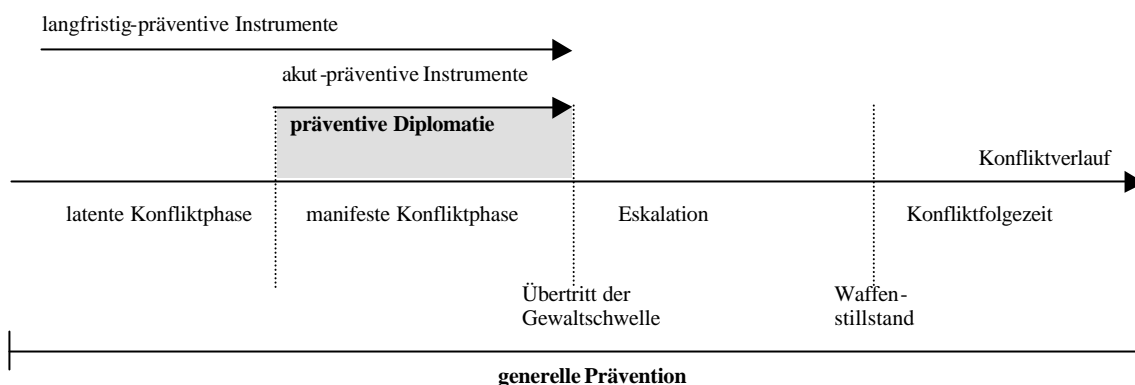
⁶⁸³ Ebd., S. 112.

⁶⁸⁴ Ebd., S. 78f.

Engagements, den Ressourcen und den Interessen können die intervenierenden Akteure zwischen unterschiedlichen Instrumenten auswählen. Das breite Spektrum der Aktivitäten reicht von langfristigen Demokratisierungsstrategien und dem aktiven Aufbau von Vertrauen bis hin zu akuten Deeskalationsmassnahmen, wie der Vermittlung durch Dritte und der frühzeitigen Stationierung von Truppen. Die Auswahl der zentralen präventiven Instrumente orientiert sich an einem engen Präventionsverständnis. Die detaillierte deskriptiv-analytische Untersuchung der einzelnen Massnahmen strebt ihre konzeptionell-methodische Klärung an, um die Schaffung von Synergien und die Entwicklung von komplementären Anwendungsmodellen zu ermöglichen. Erst wenn bekannt ist, wie die einzelnen Instrumente funktionieren und unter welchen Bedingungen sie wirken können, kann ihre effiziente, mit anderen Massnahmen abgestimmte Implementierung erfolgen. Vor diesem Hintergrund ist es daher wenig ratsam, z.B. VSBM zu einem Zeitpunkt zu implementieren, wenn der Konflikt bereits so weit eskaliert ist, dass er kurz vor der militärischen Austragung steht. In diesem Fall erscheint die Stationierung einer Blauhelmtuppe sinnvoller. Auch die Verhängung von Sanktionen ist einzig dann empfehlenswert, wenn der internationalen Gemeinschaft genügend Zeit bleibt, diese vollumfänglich durchzusetzen. Ist der Konflikt jedoch soweit eskaliert, dass die Konfliktparteien einzig auf einen günstigen Moment zum Losschlagen warten, kann die Verhängung von Embargos nur noch symbolischer Natur sein.

Insgesamt können die in der Analyse vorgestellten Instrumente, Verfahren und Massnahmen in zwei Gruppen unterteilt werden: langfristig-präventive Instrumente und akut-präventive Instrumente.

Abbildung 3.3.8.1. Langfristig- und akut-präventive Instrumente



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Langfristig-präventive Instrumente greifen bereits in der latenten Phase und erstrecken sich in ihrem Wirkungskreis bis in die manifeste Konfliktphase. Auch vor dem Hintergrund einer engen Präventionsdefinition, die sich lediglich auf die manifeste Konfliktphase bis zum Übertritt der Gewaltschwelle konzentriert, soll durch die Erweiterung des

Implementierungsradius veranschaulicht werden, dass langfristig-präventive Instrumente eine gewisse Vorlaufzeit benötigen. Sie streben die Modifikation von Faktoren an, deren Veränderung nicht in einem ad-hoc-Verfahren zu erreichen ist (z.B. Demokratisierung, Implementierung bestimmter Standards, Veränderung systemisch-struktureller Faktoren). Langfristig-präventive Instrumente eignen sich zu einer frühen bis sehr frühen Implementierung. Im Unterschied dazu erfolgt die Operationalisierung der akut-präventiven Instrumente erst in der manifesten Konfliktphase. Ihrem Wesen nach sind akut-präventive Instrumente so angelegt, dass sie auch zu einem späteren Zeitpunkt angewendet werden können. Bedingt durch eine breite Kategorisierung sind einige Instrumentengruppen sowohl zu einem frühen als auch zu einem späten Zeitpunkt operationalisierbar. Der ersten Kategorie gehören die Entwicklungshilfe, Mechanismen des Menschenrechtsschutzes und Demokratisierungsstrategien an. Eine reine akut-präventive Massnahme stellt die frühzeitige Truppenstationierung dar. Die restlichen Instrumente, VSBM, Frühwarnung, nichtmilitärische Interventionen, internationale Schiedsgerichtsbarkeit und die Konfliktvermittlung durch Dritte, können beiden Kategorien zugerechnet werden. Sie streben eine längerfristige Modifizierung von Strukturen und Verhaltensweisen an und zielen auch aus kurzfristiger Perspektive auf eine aktive Deeskalation der Konfliktsituation. So fördern z.B. VSBM die Entstehung von Vertrauen als einer notwendigen Voraussetzung zwischenmenschlicher Interaktion und minimieren auf diesem Weg die Unsicherheit auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, was zur Stärkung der internationalen Erwartungsverlässlichkeit beiträgt. Darüber hinaus begünstigen VSBM auch die Entstehung von Empathie und haben auf diesem Weg einen positiven Einfluss auf die Modifikation der Konfliktwahrnehmung durch die Konfliktparteien. Dadurch eignen sich VSBM zur Implementierung bei langwierigen Identitätskonflikten. Der komplementäre Charakter der einzelnen Instrumente, gleich ob diese lang- oder kurzfristig orientiert sind, offenbart sich an ihrer Interdependenz. Ohne eine wenigstens rudimentäre Vertrauensbasis zwischen den Konfliktparteien hätten z.B. Vermittlungsstrategien wenig Chancen auf Erfolg. Auch konnte anhand der Fallanalysen verdeutlicht werden, dass eine parallele Implementierung unterschiedlicher Instrumente deren Erfolgswahrscheinlichkeit steigert. Der Notwendigkeit einer Verknüpfung langfristiger und kurzfristiger Massnahmen im Rahmen präventiver Diplomatie reden auch Modernisierungstheorien das Wort, indem sie die Wichtigkeit ökonomischer Faktoren für das friedliche Zusammenleben der Völker unterstreichen. Sie postulieren einen Zusammenhang sowohl zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und der Wahrscheinlichkeit der Beständigkeit von Diktaturen, als auch zwischen dem Wohlstand eines Landes und der

Stabilität von demokratischen Systemen. Anhand von statistischen Untersuchungen zeigen sie auf, dass Demokratien mit einem BSP pro Kopf von weniger als 1.000 US-Dollar extrem fragil sind. Erreicht hingegen eine Gesellschaft ein BSP pro Kopf von mehr als 6.000 US-Dollar, erweist sich die demokratische Struktur als stabil. Modernisierungstheorien postulieren, dass wirtschaftliche Entwicklung auch in diktatorischen Regimen Demokratisierungsprozesse anregt. Die Modernisierung stärkt die Mittelschicht, die wegen ihrer Bildung und wirtschaftlichen Stellung an politischer Teilhabe interessiert ist.⁶⁸⁵

Vor dem Hintergrund der Interdependenz der einzelnen Instrumente erscheint es sinnvoll, nach dem Vorbild der „Zuckerbrot und Peitsche“-Strategie präventive Diplomatie um koersive und militärische Massnahmen wie Embargos, Sanktionen und präventive Truppenstationierung zu erweitern. Auf diesem Weg werden der internationalen Gemeinschaft im Rahmen präventiver Diplomatie Instrumente in die Hand gegeben, mit deren Hilfe sie gegebenenfalls die Kooperation fehlbarer Länder erzwingen kann. Die internationale Gemeinschaft wird damit ermächtigt, auch in bereits eskalierte Konflikte friedensschaffend einzugreifen.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass der internationalen Gemeinschaft zwar Instrumente zur Verfügung stehen, die abhängig vom Zeitpunkt und der Konfliktkonstellation relativ flexibel implementiert werden können, dass präventive Instrumente, Mittel und Verfahren allerdings keine Allheilmittel sind, die jederzeit die Geisel des Krieges vertreiben können. Ihre Funktionsfähigkeit setzt detaillierte Analysen und ein genaues Kenntnis des Konfliktes voraus. Nur wenn Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt implementiert werden, in ihrer Wirksamkeit durch weitere präventive Instrumente Unterstützung erfahren, auf die jeweilige Konfliktstruktur zugeschnitten sind und einer bestimmten Strategie und nicht dem Zufallsprinzip folgen, können sie ihr Ziel - die Verhinderung einer militärischen Austragung von Konflikten - erreichen. Die Effizienz präventiver Massnahmen bleibt jedoch durch einen wesentlichen Faktor eingeschränkt: Wenn die Konfliktparteien nicht auf die Hilfe von aussen zurückgreifen wollen, müssen sie durch langwierige Überzeugungsstrategien zur Kooperation bewegt werden. Wünschenswert wäre der Aufbau verpflichtender Mechanismen, der die Annahme externer Hilfe zum Obligatorium erhebe.

⁶⁸⁵ Vgl. **Merkel**, Wolfgang, *Der diskrete Charme der Demokratie: Ein hoffnungsvoller Ausblick auf das 21. Jahrhundert*, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 30. Dezember 2001.

3.4. Die euro-atlantische Gemeinschaft und das Theorem des demokratischen Friedens

Die „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD: *Organization for Economic Cooperation and Development*), die 1947 zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gegründet wurde, hat sich im Laufe ihres Bestehens zu einem Synonym für Frieden und Wohlstand entwickelt. Die im Rahmen der OECD internalisierten friedlichen Interaktionsmodi und eine stetig wachsende Interdependenz führten dazu, dass sich die Region zu einer Oase des Friedens wandelte, die häufig als OECD-Frieden beschrieben wird.

Doch was macht die OECD-Länder, die sich vornehmlich aus westlich-kapitalistischen Industrienationen rekrutieren, zu einem friedlichen Hort? Die Gründe hierfür sind primär in der demokratischen Struktur der Mitgliedsstaaten und ihrem wirtschaftlichen Wohlstand zu suchen. Heutzutage gilt es als „*conventional wisdom*“, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen und dass ökonomisch besser gestellte Nationen eher geneigt sind, bei auftretenden Konflikten auf friedliche Lösungsmechanismen zurückzugreifen.⁶⁸⁶

„Je reicher eine Gesellschaft ist, je mehr ihre Herrschaftsordnung den einzelnen in Stand setzt, seine Existenzentfaltung selbst zu besorgen, desto kritischer wird sie der organisierten militärischen Gewaltanwendung in der internationalen Umwelt gegenüberstehen.“⁶⁸⁷

Bonacker und Imbusch konstatieren, dass für Industriegesellschaften zivile, freiwillige und gleichberechtigte Kooperation charakteristisch sei.⁶⁸⁸ Auch die Friedensforschung postuliert, dass im Zuge des Zivilisierungsprozesses die Anwendung von Gewalt zunehmend dysfunktional wird: besonders in Fällen, wenn die Gewalt demjenigen, der sie anwendet, mehr schadet als nützt. Moderne Kriegstechniken aber erhöhen die Risiken und Kosten der Kriegsführung, wodurch die Anwendung von Gewalt in der Bevölkerung zunehmend auf Skepsis stösst. Der Frankfurter Friedensforscher Ernst-Otto Czempiel begründet die relative Friedfertigkeit demokratischer Wirtschaftsnationen wie folgt:

„Der Wohlstandsbürger ist risikoavers. Da er in einem Krieg nichts zu gewinnen, aber sehr viel zu verlieren hat, wird er ihn unter allen Umständen zu vermeiden suchen.“⁶⁸⁹

Diese Entwicklung wird als Resultat einer zunehmenden, internationalen Globalisierung und Arbeitsteilung betrachtet, die eine wachsende zwischenstaatliche Verflechtung und Interdependenz nach sich zog und in der Herausbildung des modernen Handelsstaates wurzelt. Staaten, die miteinander durch ökonomische Interdependenz verbunden sind und

⁶⁸⁶ Zur kontroversen Diskussion vgl. **Schöchli**, Hansueli, *Sind Demokraten Kriegstreiber?*, in: Der Bund, 29. Juni 1995.

⁶⁸⁷ **Czempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 26.

⁶⁸⁸ Vgl. **Bonacker**, Thorsten/**Imbusch**, Peter, a.a.O., S. 100.

⁶⁸⁹ **Czempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 26.

deren Aussenhandelsanteil am Bruttosozialprodukt darüber hinaus besonders gross ist, sind wenig geneigt, Krieg gegeneinander zu führen.⁶⁹⁰

„Je komplexer eine Gesellschaft wird, um so zerstörerischer und wirtschaftlich unsinniger werden die Kriege.“⁶⁹¹

Diese Aussagen sind in der assoziativen Schule verankert, die davon ausgeht, dass enge Verflechtungen zwischen potentiellen Konfliktparteien die Kriegswahrscheinlichkeit mindern.

Die Bedeutung demokratischer Strukturen für einen dauerhaften Frieden betont auch Boutros-Ghali in der „Agenda für Entwicklung“.

„Die Demokratie ist langfristig das einzige Mittel, das es gestattet, die vielfältigen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ethnischen Spannungen, die eine ständige Bedrohung des Zusammenhalts der Gesellschaften und der Existenz von Staaten bedeuten, zu schlichten und in geregelte Bahnen zu lenken. Ohne die Demokratie als Form des Wettbewerbs und treibende Kraft des Wandels wird die Entwicklung prekär bleiben und ständigen Gefährdungen ausgesetzt sein.“⁶⁹²

Vor dem Hintergrund der Fragestellung ist besonders relevant, wo der Zusammenhang zwischen demokratischen Regierungsformen und dem Frieden liegt. Bereits Ende des 18. Jahrhunderts postulierte Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum Ewigen Frieden“, dass die Ausbreitung republikanischer Regierungsformen einen positiven Einfluss auf die Pazifizierung internationaler Beziehungen habe. Kants Argumentation basierte darauf, dass eine bürgerliche Partizipation am Entscheidungsfindungsprozess in republikanischen Systemen (im heutigen Staatensystem am ehesten auf Demokratien übertragbar) Krieg als Mittel der Konfliktlösung ablehnen würde. Wörtlich heisst es im Traktat:

„Nun hat aber die republikanische Verfassung, außer der Lauterkeit ihres Ursprungs, aus dem reinen Quell des Rechtsbegriffs entsprungen zu sein, noch die Aussicht in die gewünschte Folge, nämlich den ewigen Frieden; wovon der Grund dieser ist. – Wenn (wie es in der Verfassung nicht anders sein kann) die Bestimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, »ob Krieg sein solle, oder nicht«, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsalen des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine, den Frieden selbst verbitternde, nie (wegen naher immer neuer Kriege) zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen) [...]“⁶⁹³

Der Glaube an die Friedfertigkeit demokratischer Systeme erfreut sich seitdem grosser Anhängerschaft. Zu seinen bekanntesten Verfechtern gehörten zu Beginn des 20. Jahrhunderts Woodrow Willson und Dwight D. Eisenhower. Seit den 80er Jahren erfährt das Theorem des

⁶⁹⁰ Vgl. **Brock**, Lothar, „Frieden“. *Überlegungen zur Theoriebildung*, in: **Rittberger**, Volker (Hrsg.), a.a.O., S. 71-89, hier: S. 74; **Risse-Kappen**, Thomas, a.a.O., S. 11.

⁶⁹¹ **Boulding**, Kenneth E., *Dauerhafter Frieden zwischen Staaten - Ein Lernprozeß*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), *Den Frieden denken*, a.a.O., S. 313.

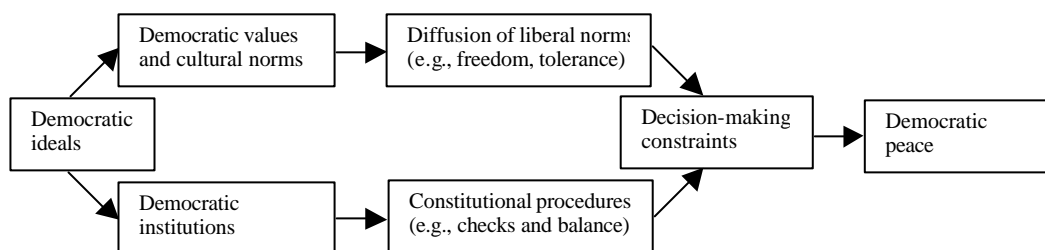
⁶⁹² **Boutros-Ghali**, Boutros, *Agenda für Entwicklung*, A/48/935, Abs. 122.

⁶⁹³ **Kant**, Immanuel, *Zum Ewigen Frieden (1795)*, in: **Kant**, Immanuel, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik I*, Werkausgabe Band XI, 10. Aufl., Frankfurt 1993, S. 191-251, hier: S. 205f.

demokratischen Friedens zunehmend Verifizierung durch empirische Studien. Pioniercharakter hat die Studie von Melvin Small und David J. Singer.⁶⁹⁴ Die Autoren untersuchten alle Kriege zwischen den Jahren 1816-1980 und postulieren resümierend, dass Demokratien in diesem Zeitraum keine Kriege gegeneinander führten. Darauf aufbauend untersuchte Rudolph Rummel den Zeitraum bis zum Jahre 1991 und kam zu vergleichbaren Resultaten: Kein einziger Krieg⁶⁹⁵ wurde zwischen den Jahren 1814 und 1991 zwischen stabilen Demokratien geführt. Von den 353 in diesem Zeitraum geführten Kriegen wurden 155 Kriege von Demokratien gegen Nicht-Demokratien geführt, 198 Kriege von Nicht-Demokratien gegen Nicht-Demokratien. Demokratische Systeme kämpften kein einziges Mal gegeneinander.⁶⁹⁶ Diese Friedfertigkeit demokratischer Systeme wird auf drei Ursachen zurückgeführt:

1. Demokratien basieren auf bestimmten Normen, Werten und Verhandlungsprozessen, die friedliche Lösungsansätze militärischen vorziehen und militärische Lösungen als illegitim erachten;
2. Demokratische Systeme beinhalten strukturelle und institutionelle Hindernisse, die auf dem System von *checks and balance* und auf dem Prinzip der Machtteilung basieren;
3. Bei demokratischen Systemen geht die Macht vom Volk aus. Dieser Umstand wirkt sich erschwerend auf autokratische Entscheidungsfindung aus und favorisiert auf Konsensbasis gefundene Entscheidungen.

Abbildung 3.4.1. Die These von der Friedfertigkeit von Demokratien



Quelle: Amstutz, Mark R., a.a.O., S. 194.

Auf den Grundsteinen des demokratischen Theorems aufbauend, formuliert Matthies Bedingungen für eine Struktur dauerhaften Friedens. Matthies zufolge basiert ein dauerhafter Frieden im Kern auf fünf Merkmalen:⁶⁹⁷

1. Positive Interdependenz (dichte Beziehungen von hoher wechselseitiger Relevanz);
2. Annähernde Symmetrie (symmetrische Interdependenz, besonders in ökonomischer Hinsicht);
3. Homologie (vergleichbare Strukturen bei den Austauschpartnern, offene pluralistische Gesellschaften);
4. Entropie (vielfältige Kreuz- und Querbeziehungen sorgen für ein hohes Mass an Selbstregulierung);
5. Gemeinsame Institutionen (institutionelles Dach der Kooperationsbeziehungen)

⁶⁹⁴ Vgl. Small, Melvin/Singer, David J., *Resort to Arms: International to Civil Wars 1816-1980*, California 1982.

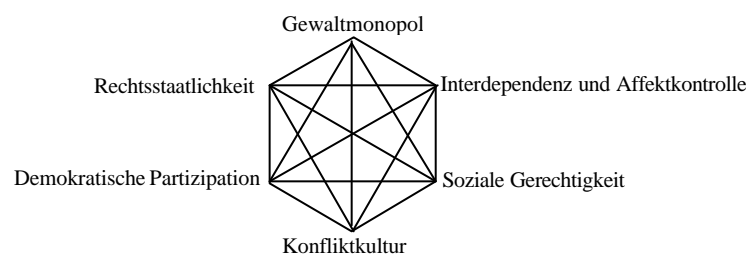
⁶⁹⁵ Krieg wird in der Studie definiert als jede militärische Aktion, die mehr als 1.000 Todesopfer fordert. Allerdings herrscht bezüglich der Festlegung auf die Zahl 1.000 Uneinigkeit im Bereich der empirischen Kriegsursachenforschung. Vgl. Billing, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 20ff.

⁶⁹⁶ Vgl. Rummel, Rudolph, J. *Death by Government*, New Brunswick (Transaction Publishers) 1994, S. 2.

⁶⁹⁷ Vgl. Matthies, Volker, „Erfolgsgeschichten“ friedlicher Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 15.

Auf der Grundlage dieser Ansätze kann am Beispiel der OECD die Verbindung zwischen Demokratie und Frieden wie folgt eruiert werden: Die OECD basiert auf Normen, Werten, Verfahren zur Konfliktbeilegung, auf Integrationsprozessen und breit gefächerten Interdependenzen und Verflechtungen, die bei allen Mitgliedern den ökonomischen Wohlstand sichern und steigern. Der innerhalb der OECD herrschende zwischenstaatliche Frieden kann als die Folge eines internationalen Zivilisierungsprozesses interpretiert werden, in dem eine Kombination aus Marktwirtschaft und Demokratie die Voraussetzungen für gewaltarme Formen des Umgangs mit Konflikten ebnete.⁶⁹⁸ Senghaas spricht in diesem Kontext von *„Frieden als einem Zivilisierungsprojekt“*, der in modernen Gesellschaften zu beobachten ist. Im Unterschied zu traditional-stationären Gesellschaften, in denen die Position des Menschen qua seiner Geburt und seines Status vorgezeichnet ist, zeichnen sich moderne Gesellschaften durch soziale Mobilität aus. Den Frieden als Zivilisierungsprojekt visualisiert Senghaas anhand eines „zivilisatorischen Hexagons“.

Abbildung 3.4.2. Das zivilisatorische Hexagon



Quelle: Senghaas, Dieter, *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, a.a.O., S. 203.

Das Senghaassche Hexagon konstituiert sich aus sechs Faktoren, die zur Zivilisierung des Zusammenlebens von Menschen in modernen Gesellschaften beitragen. Das legitime, staatliche *Gewaltmonopol* versteht sich in diesem Kontext als Instrument der Entprivatisierung von Gewalt und sichert so den inneren Frieden. Die *Rechtsstaatlichkeit* dient der Kontrolle des Gewaltmonopols. Gleichzeitig fungiert sie als ein institutionalisierter Rahmen, in dem Konflikte auf der Basis rechtsstaatlicher Prinzipien ausgetragen werden. Diese Institutionalisierung ist von herausragender Bedeutung, denn nur wenn Politik eine geregelte, friedliche Konfliktaustragung garantiert, ist dauerhafter, innerer Frieden möglich. *Interdependenz und Affektkontrolle* tragen den Bedürfnissen arbeitsteiliger Ökonomien nach Berechenbarkeit und Erwartungsverlässlichkeit Rechnung und sind die Basis für Toleranz und Kompromissfähigkeit. Grossflächig angelegte Verflechtungen gehen notwendigerweise mit Affektkontrollen einher und führen auf diesem Weg zur Zivilisierung der Beziehungen. Das Zusammenbrechen von Interdependenzen führt potentiell zur Enthemmung von Affekten,

⁶⁹⁸ Vgl. Rittberger, Volker (Hrsg.), a.a.O., S. 11.

weshalb die Kultivierung von Interdependenzen notwendig ist. *Demokratische Partizipation* gilt als zentraler Grundbestandteil moderner Gesellschaften, in denen unterschiedliche Gruppierungen ihre spezifischen Interessen artikulieren und verfechten. *Soziale Gerechtigkeit* zielt auf die regulative Rolle des Staates in pluralistischen Gesellschaften, um der Benachteiligung bestimmter Gruppen entgegenzuwirken (Verteilungsgerechtigkeit). Die Gewährleistung ökonomischen Ausgleichs ist konstitutiv für die Aufrechterhaltung rechtsstaatlicher Ordnung, da sie den innergesellschaftlichen, sozialen Frieden sichert. *Konfliktkultur* schliesslich ist die Basis eines konstruktiven Umgangs mit Konflikten und Voraussetzung einer kompromissorientierten Lösungsfindung.⁶⁹⁹

Überprüft man die sechs Determinanten an der Praxis, finden sich grosse Übereinstimmungen mit der politischen Realität der OECD-Region. Dort haben sich in einem längeren historischen Prozess innerhalb und zwischen den Staaten Strukturen dauerhaften Friedens herausgebildet. Im Bezug auf die OECD spricht Senghaas daher von einer symbiotischen Wechselbeziehung zwischen den Kategorien Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, konstruktiver Konfliktkultur und wachsender Fülle von materiellen und institutionellen Interdependenzen.⁷⁰⁰

Im politikwissenschaftlichen Diskurs mangelt es nicht an Kritikern des zivilisatorischen Hexagons. So bemängelt Vogt die eurozentristische Sichtweise des Konzeptes und den diffusen Gebrauch der „*Zivilisations-/Zivilisierungsbegriffe*“, die auf diesem Weg zu einer „*catch-all-Kategorie*“ werden.⁷⁰¹ Andere Autoren, wie z.B. Arend Wellmann, konzentrieren ihre Kritik in erster Linie auf den undifferenzierten Gebrauch des Terminus „staatliches Gewaltmonopol“ und eine damit verbundene mangelnde Diskussion seiner negativen Auswirkungen.

„Dort, wo die (formale) Legitimation der „demokratischen Partizipation“ nicht mehr ausreicht, den Gehorsam der Betroffenen zu erreichen, tritt das (staatliche) „Gewaltmonopol“ auf den Plan, um deren Gehorsam zu erzwingen.“⁷⁰²

Staatliche Gewaltanwendung entbehrt aber in vielen Fällen jeglicher Legitimität. Diese Kritik berücksichtigt jedoch nicht ausreichend, dass sich Rechtsstaatlichkeit bei Senghaas explizit als Einhegung des Gewaltmonopols versteht, um Missbräuchen vorzubeugen. Da

⁶⁹⁹ Vgl. **Senghaas**, Dieter, *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Den Frieden denken, a.a.O., S. 196-223, hier: S. 198ff.; **Senghaas**, Dieter und Eva, a.a.O., S. 246f.

⁷⁰⁰ Vgl. **Senghaas**, Dieter und Eva, a.a.O., S. 248.

⁷⁰¹ Vgl. **Vogt**, Wolfgang R., a.a.O., S. 24.

⁷⁰² Vgl. **Wellmann**, Arend, *Konflikte, Gewalt und Kriege in der „gewaltfreien Konfliktbearbeitung“ - Anmerkungen aus kritischer Perspektive*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 116-130, hier: S. 123.

Machtmissbrauch jedoch auch in stabilen Demokratien nicht ausgeschlossen werden kann, bedarf es ständiger Bemühungen, um den Frieden dauerhaft zu erhalten.

Die Beschäftigung mit dem Konzept des demokratischen Friedens erfordert eine Definition der Begriffe „Werte“ und „Normen“. Werte und Normen bezeichnen gängige, gemeinsame Anschauungen bzw. Überzeugungen innerhalb von Gesellschaften und Gruppen und fungieren in diesem Sinne als massgebliche Regulative des Umgangs miteinander. Werte betonen dabei stärker die Sozialisationsaspekte, Normen konzentrieren sich auf Verhaltensaspekte. Werte sind dauerhafte Orientierungen von Individuen im Hinblick auf das sozial Erwünschte und üben verhaltenssteuernde Funktionen aus. In diesem Sinne bestimmen sie die Determinanten individueller Überzeugungssysteme, die ihren Ausdruck in zentralen gesellschaftlichen Institutionen finden und durch den Prozess der Sozialisation vermittelt werden.⁷⁰³ Normen auf der anderen Seite beschreiben gesellschaftlich erwartete und sanktionierte Verhaltensweisen. Sie dienen der Regelung des Verhaltens, indem sie das Verhalten standardisieren und auf diesem Weg berechenbar machen.⁷⁰⁴

Die Ubiquität sozialer Konflikte erfordert, dass komplexe soziale Systeme konstruktive Konfliktbearbeitungsstrategien internalisieren und institutionalisieren. In allen Gesellschaften existieren Normen und Regeln der Konfliktbearbeitung, -regelung und -lösung, die oft institutionalisierter Natur sind. Ein gutes Beispiel für einen regulierten Umgang mit Konflikten bietet die Gerichtsbarkeit. Vor dem Hintergrund der Bemühung um eine Verhinderung der Eskalation von Konflikten oder um deren Deeskalation gewinnen Werte und Normen an zusätzlicher Bedeutung. Soziale Normen fördern Stabilität, indem sie problemlösende (*problem-solving*) Ansätze gegenüber offensiven Taktiken der Konfliktbearbeitung favorisieren. Eine wichtige Funktion von Normen liegt demnach in der Reduktion der Wahrscheinlichkeit des Auftretens gewalttätiger Konflikte, in der Regulierung ihrer Austragung und in diesem Sinne in der Sozialisation einzelner Individuen (Internalisierung von Werten). Der Sozialisationsaspekt wiegt um so schwerer, als behavioristische Ansätze postulieren, dass Aggressivität nicht angeboren ist, sondern gesellschaftlich vermittelt wird. Gewalttätiges Verhalten resultiert demnach aus den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen. Leider üben konfliktlimitierende Normen eine

⁷⁰³ Vgl. **Müller-Rommel**, Ferdinand, *Wert/Wertewandel*, in: **Nohlen**, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 870-873, hier: S. 870f.

⁷⁰⁴ Vgl. **Holtman**, Everhard (Hrsg.), a.a.O., S. 424.

restriktive Wirkung lediglich auf bereits sozialisierte Gesellschaftsgruppen aus.⁷⁰⁵ Ihr Wirkungsspektrum kann jedoch durch staatliche Erzwingung auch solche Gesellschaftsgruppen erreichen, die bestimmte Normen nicht befolgen: Die Existenz legitimer Sanktionen zu ihrer Durchsetzung ist das eigentliche Herz jeder institutionalisierten Regulierung und gewährleistet ihren Fortbestand. Die Effizienz staatlich angedrohter Sanktionsmechanismen hängt in erster Linie nicht von ihrer Größenordnung ab, sondern von der Gewissheit ihrer Implementierung bei Zuwiderhandlung. Die Sanktionen können dabei sowohl erzieherischer als auch strafender Natur sein.⁷⁰⁶

Die Eskalation von Konflikten kommt häufiger in Gesellschaften vor, die keine Mechanismen sozialer Kontrolle haben oder bereits internalisierte Werte und Normen durch interne Ereignisse (z.B. Zusammenbruch des Gewaltmonopols) verloren haben. In diesen Fällen wird vom Werteverlust oder Wertewandel gesprochen, der die Entstehung gewaltfördernder Werte nach sich ziehen kann und auf diesem Weg eine „Kultur der Gewaltsamkeit“ (auch „Kultur der Gewalt“) begründet. Kultur der Gewaltsamkeit zeichnet sich dadurch aus, dass gängige, zivile Umgangsformen schwinden und es dem Einzelnen immer schwerer fällt, sich dem Einfluss von Gewalt und der Verhärtung der sozialen Beziehungen zu widersetzen.⁷⁰⁷ Diesbezüglich konstatierte bereits Erich Fromm in den 30er Jahren, dass das menschliche Aggressionsverhalten von kulturellen und sozialen Einflüssen bestimmt werde.⁷⁰⁸

Wer vor dem Hintergrund der Friedfertigkeit demokratischer Systeme einer schnellen Demokratisierung das Wort redet, übersieht, dass Demokratisierungsprozesse (wie Transitionen allgemein) kritische Momente in der staatlichen Entwicklung darstellen. Massive politisch-gesellschaftliche Veränderungen machen Staaten besonders krisenanfällig. Exemplarisch hierfür sind die Erfahrungen, die in Südamerika, Südostasien und auf dem afrikanischen Kontinent zu Beginn der 90er Jahre gemacht wurden. Demokratische Transitionen sind nicht als schnelle ad-hoc-Ereignisse zu betrachten, sondern als Prozesse, deren Verlauf zwei unabhängige Phasen unterscheidet. Die erste Phase kann unter dem Begriff der politischen Liberalisierung subsumiert werden. Die zweite Phase erstreckt sich auf

⁷⁰⁵ Vgl. **Pruitt**, Dean G./**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), a.a.O., S. 67; **Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte*, a.a.O., S. 28.

⁷⁰⁶ Vgl. **Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflict*, a.a.O., S. 109f.

⁷⁰⁷ Vgl. **Joas**, Hans, *Handlungstheorie und Gewaltdynamik*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, a.a.O., S. 67-75, hier: S. 67f.; **Ropers**, Norbert, *Ziviles Krisenmanagement: Handlungsebenen, Arbeitsfelder und Zeitperspektiven*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung** (Hrsg.), a.a.O., S. 29-43, hier: S. 36.

⁷⁰⁸ Zitiert in: **Koppe**, Karlheinz, a.a.O., S. 31.

die Schaffung von Bedingungen und Institutionen, die eine „*rule of law*“ ermöglichen. Diese Phase ist komplexer und beansprucht einen längeren Zeitraum als die der Liberalisierung. Zu ihren zentralen Aufgaben gehört die Schaffung einer breiten Mittelschicht, der zentralen Trägergruppe der Demokratie.⁷⁰⁹ Erfolgreiche Demokratisierung muss daher als langfristiger Prozess angelegt werden, der einer ständigen Unterstützung von aussen bedarf. Trotz ihrer komplexen Implementierungsbedingungen stellt Demokratisierung eine der wichtigsten und fruchtbarsten Strategien dar, mit deren Hilfe zukünftig die internationalen Beziehungen zivilisiert werden können. Demokratie ist die Voraussetzung für die Entstehung dauerhaften Friedens, der von Boulding als eine Situation zwischen zwei unabhängigen Staaten definiert wird, in der beide keinerlei Kriegsabsichten gegeneinander hegen.⁷¹⁰

Vor dem Hintergrund, dass sich diese demokratischen Normen und Werte bisher überwiegend in westlichen Industriestaaten etablierten, stellt sich die Frage, ob die Prinzipien ohne weiteres auf andere Kulturkreise übertragbar sind. Denkansätze bietet das „Weltethos-Konzept“ von Hans Küng, dass von der Existenz eines gemeinsamen Grundbestandes an Werten, Normen, Massstäben und menschlichen Pflichten im Verständnis aller grossen Religionen ausgeht.

Alle Religionen basieren auf strikten moralischen Doktrinen und richten sich am menschlichen Wohl aus und nicht an der systematischen Vorbereitung seines Unterganges.⁷¹¹

Trotz zahlreicher Unterschiede beruhen alle Religionen auf dem Grundsatz, Gutes zu tun und auf der Überzeugung einer über dem einzelnen Individuum stehenden Macht. Von dieser gemeinsamen Basis ausgehend, erscheint die Vorstellung eines religions- und kulturübergreifenden Dialoges zwischen Menschen unterschiedlicher Ethnien, Nationen und Religionszugehörigkeiten angenehmer als der zu Beginn der 90er Jahre von Huntington postulierte „*Clash of Civilizations*“. Nicht trotz, sondern vor allem wegen der tragischen Erfahrung des 11. Septembers 2001 ist es notwendig, dass dieser Dialog weiter vorangetrieben wird. Es liegt an der privilegierten, westlichen Welt, diesen Dialog durch politische (Demokratisierung) und ökonomische (Wohlstand, Zukunftsperspektiven) Massnahmen zu flankieren. Nur auf diesem Weg kann langfristig verhindert werden, dass die pauperisierte „Restwelt“ in Form von Terrorismus und Flüchtlingsströmen „zurückschlägt“ und damit potentiell zu einer echten Bedrohung des Weltfriedens wird.

⁷⁰⁹ Vgl. **Gros**, Jean-Germian, *Democratization in Late Twenties-Century Africa*, Westport (Connecticut); London 1998, S. 2f.

⁷¹⁰ Vgl. **Boulding**, Kenneth E., a.a.O., S. 307.

⁷¹¹ Vgl. **Küng**, Hans, *Globale Religion oder globales Ethos, Überlegungen zur Globalisierungsproblematik aus Theologischer Sicht*, in: **Ruloff**, Dieter (Hrsg.), Religion und Politik, Chur; Zürich 2001, S. 119-146, hier: S. 127.

„Ob man nun Anhänger des demokratischen Friedenstheorems ist oder nicht. Die Diskussion wird darüber weitergehen, aber an dem Faktum wird sich nichts ändern, dass die Existenz demokratischer Herrschaftssysteme die notwendige und wichtigste Voraussetzung für die Entstehung von Friedenszonen bleiben wird.“⁷¹²

Aus diesem Grund ist es notwendig, dass Demokratisierungsstrategien bei der Prävention eine noch stärkere Bedeutung beigemessen wird.

⁷¹² **Chempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht*, a.a.O., S. 86.

„Auch der tut Unrecht, der nichts tut.
Wer das Unrecht nicht verbietet, wenn er kann,
befiehlt es.“

Marc Aurel

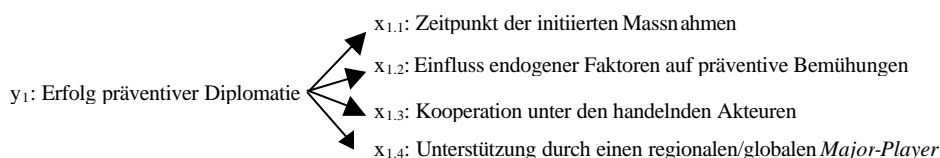
4. Fazit: Theorie und Praxis gewaltarmer Konfliktbearbeitung

In der vorliegenden Untersuchung wurde der Frage nachgegangen, auf welchen Prämissen präventive Diplomatie basiert und wie mit Mitteln präventiver Diplomatie eine militärische Austragung von Konflikten verhindert werden kann. Das Hauptaugenmerk richtete sich von Beginn an auf eine Verschmelzung der theoretischen und praktischen Ansätze präventiver Diplomatie und mithin auf die Benennung von Faktoren, die für das Zustandekommen und den Erfolg präventiver Diplomatie bestimmend sind: Beste theoretische Konzepte werden obsolet, wenn sie sich in der politischen Praxis nicht operationalisieren lassen. Zu diesem Zweck wurden drei Fallbeispiele angeführt, auf deren Basis Thesen generiert wurden, die die Identifizierung eben dieser Faktoren anstreben. Das übergeordnete Ziel lag in einer detaillierten Konzeptualisierung des Wesens präventiver Diplomatie und in der Formulierung eines Minimalkataloges von Bedingungen einer effektiven Umsetzung des präventiven Konzeptes. Im Einklang mit dem Aufbau der vorliegenden Arbeit erfolgt die Begründung der Thesen kapitelweise.

4.1. Das politische Konzept der Vorbeugung: Begründung der Thesen

Die Fallstudie Mazedonien suggeriert, dass die Konstrukte $x_{1,1}$ bis $x_{1,4}$ prägenden Einfluss auf den Erfolg präventiver Diplomatie haben, der als die Zurückführung des Konfliktes auf eine niedrigere Eskalationsstufe oder als die Zementierung des Status quo unterhalb der Gewaltschwelle verstanden wird.

Die Herleitung der Thesen erfolgt anhand der in Kapitel 1 vorgestellten theoretischen Ansätze, Konzepte und terminologischen Definitionen.



Je früher präventive Massnahmen initiiert werden, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie ($x_{1,1}$): Konflikt- und eskalationstheoretische Ansätze postulieren, dass der Zeitpunkt des Engagements einen prägenden Einfluss auf die Wirksamkeit der implementierten Massnahmen ausübt und positive Auswirkungen auf ihre Erfolgswahrscheinlichkeit hat. Auf einem niedrigen Gewaltniveau sehen sich die

Konfliktparteien mit weniger tief verwurzelten Gegensätzen konfrontiert. Da der Konflikt in dieser anfänglichen Phase im beidseitigen win-win-Bereich angesiedelt ist, können Lösungen gefunden werden, die beiden Seiten Vorteile verschaffen. Auch das Spektrum möglicher Handlungsoptionen ist in einem frühen Stadium mannigfaltiger. Eine fortschreitende Eskalation des Konfliktes hingegen geht mit einem Anstieg des Gewaltniveaus einher und führt zur Abnahme friedlicher Handlungsalternativen. Diese Entwicklung ist durch ein allmähliches Abgleiten der Konfliktparteien auf niedrigere Regressionsniveaus gekennzeichnet, was einen direkten Einfluss auf ihre Perzeptionen, Einstellungen, Absichten und Verhaltensweisen hat. Die Fähigkeit zur Kommunikation, als Voraussetzung jeglicher Lösungsfindung, schwindet. Eine friedliche Bearbeitung des Konfliktes wird immer unwahrscheinlicher und die Interventionsmöglichkeiten durch Dritte immer geringer, da Deeskalationsbemühungen sich nur dann als erfolgreich erweisen, wenn die Konfliktparteien die Fähigkeit zur Kommunikation noch nicht verloren haben. Mit zunehmender Eskalation schwindet auch die gegenseitige Empathie, die für die Konfliktbeilegung notwendig ist. Daraus resultiert: Je früher Konfliktursachen erkannt werden und zu Gegenmassnahmen Anlass geben, desto wahrscheinlicher wird eine friedliche Bearbeitung des Konfliktes.

Je weniger stark bestimmte endogene Faktoren ausgeprägt sind, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie (x_{1.2}): Aus den vorgestellten Ansätzen geht hervor, dass die Konflikteskalationsträchtigkeit von systemischen, strukturellen und normativen Faktoren diktiert wird. In diesem Kontext kommt der Unterscheidung zwischen Interessens- und Wertekonflikten grosse Bedeutung zu. Können Interessenskonflikte einer Beilegung durch Ausgleich zugeführt werden, gestaltet sich durch die normative Natur des Konfliktgegenstandes die Beilegung von Wertekonflikten um einiges schwieriger. Die Bedrohung der eigenen Existenz und der essentiellen Grundbedürfnisse, die allesamt unteilbarer Natur sind, bewirkt starke Eskalationsträchtigkeit und Emotionalität und daraus resultierend ein häufiges Zurückgreifen auf Zwangsmassnahmen. Als weitere Faktoren, die die Eskalationsträchtigkeit von Konflikten mitbestimmen, gelten die Beziehungsebene der Konfliktparteien, der Symmetrie- und Intensitätsgrad des Konfliktes, das Ausmass des innenpolitischen Zuspruchs, die Anzahl der am Konflikt beteiligten Parteien und der Grad der Regulierung. Die Beziehungsebene beschreibt in diesem Kontext sowohl die subjektive Wahrnehmung der Kontrahenten und ihre gegenseitige Emotionalität als auch den Schatten der Vergangenheit. Die Evaluierung der Symmetrie zielt auf die Einschätzung der Machtpositionen beider Kontrahenten. Bei ausgeprägter Asymmetrie tendiert die stärkere

Seite in der Überzeugung eigener Siegesgewissheit zur Blockierung von Beilegungsbemühungen. Die Intensität des Konfliktes resultiert aus dem Verletzungsgrad, der Schwere vorangegangener Konflikte, der Anzahl der Todesopfer und der emotionalen Wahrnehmung des Kontrahenten. Das Ausmass des innenpolitischen Zuspruchs zielt im Kern auf die Unterstützung, die der politischen Klasse (damit sind die Anführer gemeint) zukommt. Im Fall der Betroffenheit persönlicher/kollektiver Identitäten ist diese besonders gross und wirkt, wie auch die Anzahl der am Konflikt beteiligten Parteien, konflikteskalierend. Multiparteienkonflikte lassen sich schwerer friedlich beilegen als Konflikte an denen lediglich zwei Parteien beteiligt sind. Dem Grad der Regulierung kommt eine besondere Bedeutung zu, da er aufzeigt, welche legalen und als legitim anerkannten Mechanismen und Instrumente den Kontrahenten zur Konfliktbeilegung zur Verfügung stehen. Sind diese Mechanismen und Instrumente nicht vorhanden, wenig ausgereift oder korrupt, neigen die Parteien zum Rückgriff auf Zwangsmittel. Aus dem Wissen um die Existenz von Faktoren, die einen negativen Einfluss auf friedliche Beilegungsstrategien haben, erwächst die Notwendigkeit einer schnellstmöglichen, frühzeitigen Einmischung, solange diese Faktoren noch nicht ihre ganze verheerende Wirkung entfaltet haben oder durch Trigger irreversible Gewaltspiralen lostreten.

Je stärker unterschiedliche Akteure ihre Initiativen untereinander abstimmen, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie (x_{1.3}): Aus den Definitionen der Termini „generelle Prävention“ und „präventive Diplomatie“ resultiert, dass Prävention unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche und Ebenen einschliesst. Dadurch wird impliziert, dass sowohl politische, ökonomische, soziale, kulturelle, ökologische, militärische als auch normative und ethische Faktoren bei der Formulierung präventiver Strategien berücksichtigt werden müssen. Diese Herangehensweise fusst auf der Überzeugung, dass Kriege und bewaffnete Konflikte gesamtgesellschaftliche Phänomene darstellen und entsprechend multikausaler Erklärungen und Lösungsansätze bedürfen. Der Ansatz der Multi-Track-Diplomatie postuliert, dass die Effizienz präventiver Diplomatie massgeblich vom parallelen, an gleichen Zielsetzungen orientierten Engagement unterschiedlicher Akteure abhängig ist. Dahinter steht die Überzeugung, dass alle Akteure ihre besonderen Stärken haben. Weder Staaten, internationale Organisationen noch unabhängige Gruppierungen können die Ziele und Aufgaben präventiver Diplomatie im Alleingang erreichen. Prävention stellt ein interdisziplinäres Konzept dar, das auf dem kooperativen, abgestimmten Vorgehen unterschiedlicher Akteure basiert.

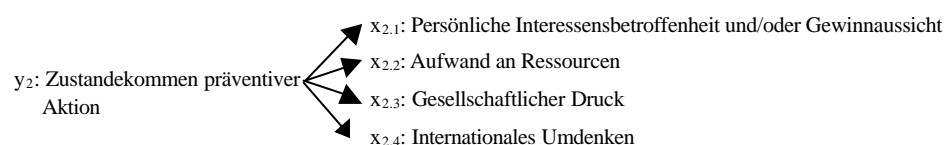
Je deutlicher die Unterstützung eines regionalen oder globalen Major-Players zugunsten präventiver Strategien ausfällt, desto grösser ist die Aussicht auf Erfolg präventiver Diplomatie ($x_{1.4}$): Auf der Grundlage der vorgestellten theoretischen Ansätze lässt sich erkennen, dass ein *Major-* oder *Lead-Player* einen positiven Einfluss auf die Verwirklichung der Zielsetzung präventiver Diplomatie hat. Es ist in diesem Kontext irrelevant, ob es sich hierbei um einen Nationalstaat, eine internationale Organisation, IGO oder NGO handelt. Wichtig ist einzig, dass der *Major-Player* das Zustandekommen präventiver Massnahmen mobilisiert und ihre Implementierung organisiert und gewährleistet. Das erfordert jedoch, dass der *Major-Player* die Bereitstellung der notwendigen politischen, finanziellen, personellen und militärischen Ressourcen sichert und auf diesem Weg eine längerfristige Absicherung des Beilegungs- und Transformationsprozesses ermöglicht. Auch muss der *Major-Player*, um nicht als „zahnlos“ zu erscheinen, zur Durchführung der beschlossenen Entscheidungen befähigt sein. Die Aspekte der Mobilisierung und Durchführung wiegen um so schwerer, als notwendiges präventives Engagement oft an mangelnder Handlungsmotivation, -bereitschaft, und -befähigung scheitert.

Die Begründung der Thesen verdeutlicht, dass die Konstrukte x_1 bis x_4 die Wirksamkeit von präventiven Massnahmen positiv beeinflussen und auf diesem Weg dem abstrakten präventiven Konzept Leben verleihen.

4.2. Akteure präventiver Diplomatie: Begründung der Thesen

Auf der Grundlage der Fallstudie Estland/Lettland wurden Thesen generiert, die der Frage nachgehen, warum Akteure internationaler Politik präventiv tätig werden. Das Zustandekommen präventiver Aktion wird in diesem Kontext als die Initiierung von Massnahmen infolge von Frühwarnung verstanden, die auf eine friedliche Lösung von Konflikten vor ihrem Übertritt der Gewaltschwelle zielen.

Die Herleitung der Thesen basiert auf den in Kapitel 2 vorgestellten Analysen und theoretischen Ansätzen.



Die Bereitschaft internationaler Akteure zur präventiven Aktion steigt, wenn persönliche Interessen betroffen werden oder die Aussicht auf immaterielle/materielle Gewinne besteht.

(x_{2.1}): Das Rationalitätsprinzip unterstellt, dass Akteure internationaler Politik ziel- und zweckorientiert handeln und auf diesem Weg in erster Linie ihre eigenen Interessen bedienen. Insbesondere auf dem Gebiet der *high politics* dominiert dieses Paradigma. Ruanda und Ex-Jugoslawien sind nur zwei Beispiele unter vielen, die diese Herangehensweise an Konflikte verdeutlichen. Mit Hilfe der vorgestellten Ansätze wird jedoch aufgezeigt, dass auch unter diesen Voraussetzungen präventives Handeln durchaus lukrativ erscheint. Der Entscheidungsfindungsprozess kann zugunsten präventiver Handlungsoptionen entschieden werden, wenn ein direkter, individueller Nutzen einer Handlung erkennbar wird und gegen die wahrscheinlichen negativen Folgen von Nicht-Handlung abgewogen werden kann. Auf diesem Weg gewinnen nicht nur die Sekundärfolgen von entfernten Konflikten an Bedeutung, sondern auch Faktoren wie die öffentliche Meinung oder das eigenen Ansehen. Aussenpolitisches Handeln ist in den seltensten Fällen die Aktion eines einzelnen Akteurs, sondern muss als die Summe der Handlungen und Interessen unterschiedlicher Akteure wahrgenommen werden und ist daher kollektiver Natur. Auf diesem Weg beeinflussen unterschiedliche Ansichten den Entscheidungsfindungsprozess und streben nach ihrer Berücksichtigung bei der Formulierung von politischen Optionen. Regierungen sind durch Wahlen von einer zunehmend gut informierten Bevölkerung abhängig und müssen Impulse und Meinungen, die aus der Bevölkerung kommen, bei der Formulierung ihrer Politik berücksichtigen. Die Verankerung präventiven Gedankenguts in der öffentlichen Meinung ist unter diesen Bedingungen als Stütze der präventiven Politik zu betrachten. Ein weiterer Faktor, der präventives Engagement staatlicher Akteure - auch im Rahmen internationaler Organisationen - fördert, ist die Sorge um den eigenen globalen Status und Einfluss. Führende Gross- und Hegemonialmächte können nicht tatenlos zusehen, wenn aufsteigende Länder unilateral Konflikte schlichten und ihren Einfluss vergrössern. Wollen sie selbst nicht an Renommee verlieren, wird stärkeres Engagement auch dort notwendig, wo strategische Interessen auf den ersten Blick nicht unmittelbar betroffen scheinen.

Die internationale Gemeinschaft ist dann zur Initiierung präventiver Massnahmen geneigt, wenn keine hohen personellen, ökonomischen, militärischen und politischen Kosten erwartet werden. (x_{2.2}): Auch diese These rekurriert auf das Paradigma eines Interessen maximierenden und Nachteile minimierenden ziel- und zweckorientierten Handelns der Akteure internationaler Politik: im Vordergrund stehen Interessen und Kosten und erst dann Humanität und Wohlfahrt. Durch den Aspekt des *framing* der Prospect-Theorie kann jedoch aufgezeigt werden, dass diese Einschätzung durch die potentiellen Folgen einer Nicht-

Handlung relativiert werden kann. Befinden sich politische Entscheidungsträger in guten Ausgangslagen, scheuen sie risikofreudiges Verhalten und neigen zur Fällung sicherer Entscheidungen. Übertragen auf die politische Praxis bedeutet das, dass der Aufwand an Ressourcen für präventive Aktivitäten niedrig gehalten wird. Aus einer weniger guten Situation heraus sind die Akteure hingegen, insbesondere wenn Verluste drohen (unabhängig ob persönlicher, ökonomischer oder politischer Art), zu risikofreudigem Verhalten bereit. Die Einschätzung einer Situation als eher gewinn- oder verlustträchtig hängt von der Konstruktion unterschiedlicher Optionen vorab der eigentlichen Entscheidungsfindung ab und ermöglicht auf diesem Weg eine externe Beeinflussung. Somit kommt Medien und einer kritischen Öffentlichkeit beim *framing* von Optionen eine besondere Wichtigkeit zu, da diese zu einer Neubewertung von Gewinnen und Verlusten beitragen können. Ein grösserer Ressourcenaufwand für präventive Zwecke kann lukrativ und politisch vorteilhaft erscheinen, wenn die Kosten für Nicht-Handlung erhöht werden. Ein geringer Aufwand an Ressourcen steigert die Bereitschaft zur Initiierung präventiver Massnahmen, da er einen geringen politischen Willen zur Initiierung präventiver Massnahmen voraussetzt. Steigen potentielle Nachteile für den Fall einer Nicht-Handlung wächst auch der politische Wille ihnen entgegenzuwirken und damit auch die Bereitschaft zur Akzeptanz höherer Kosten.

Gesellschaftlicher Druck erhöht die Bereitschaft der Akteure zur Handlung. (x_{2.3}): Die beiden vorausgegangenen Thesen konnten aufzeigen, dass der öffentlichen Meinung, die erst gesellschaftlichen Druck erzeugt, bei der Formulierung von politischen Handlungsoptionen in der Informationsgesellschaft eine zunehmend wichtige Rolle zukommt: Durch die Berichterstattung der CNN erfreute sich der friedliche Abspaltungsprozess Estlands und Lettlands breiter internationaler Unterstützung und sicherte auf diesem Weg den zur Initiierung präventiver Massnahmen notwendigen politischen Willen. Wie bereits betont, sind aussenpolitische Entscheidungen Kollektiventscheidungen, die eine Vielzahl divergierender Interessen vereinbaren müssen. Sind in Gesellschaften bestimmte Grundsätze verankert, kann sich Politik ihrem Einfluss nicht entziehen. Durch den Prozess des *Agenda-Settings* werden Politiker auf bestimmte Themen aufmerksam gemacht, die in politische Handlungsoptionen umgesetzt werden sollen. Der Vorteil des *Agenda-Settings* liegt darin, dass auf diesem Weg schwachen und ressourcenarmen Akteuren eine effiziente Möglichkeit geboten wird, sich weiträumig Gehört zu verschaffen. Eine zentrale Rolle kommt in diesem Kontext den NGOs zu, da sie durch die Information von Medienvertretern zur Bildung und Mobilisierung der öffentlichen Meinung beitragen. Durch den sogenannten CNN-Effekt können NGOs

fehlenden politischen Wille zur präventiven Aktion von aussen generieren. Die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Meinung auf die Aussenpolitik betont auch Putnam im *Two-Level-Game*, in dessen Rahmen auf innenpolitischer Ebene der Verhandlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger abgesteckt wird: Je grösser somit das Begehren der gesellschaftlichen Ebene nach bestimmten politischen Aspekten, desto wahrscheinlicher, dass diese auch Eingang in die politische Praxis finden (z.B. Vietnam: amerikanischer Rückzug).

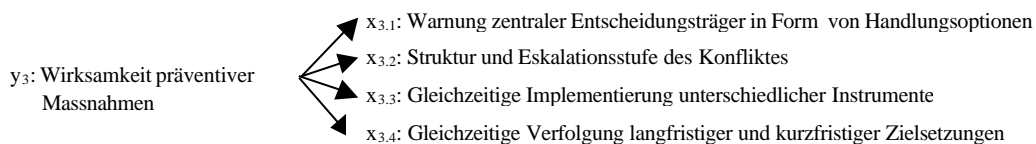
Der internationale Rekurs auf Ethik und Gerechtigkeit im Bereich internationaler Beziehungen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Norm der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten und steigert die Bereitschaft zur präventiven Aktion. ($x_{2,4}$): Die Erosion eines rigiden Souveränitätsverständnisses, das jegliche Einmischung in interne Angelegenheiten verbot, setzte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein. Begleitet wurde diese Entwicklung von der Stärkung demokratischer Normen und der Weiterentwicklung internationaler Organisationen. Als Folge wurde der inneren Dimension der Souveränität eine wachsende Bedeutung beigemessen und das Augenmerk auf die Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung und auf die Erfüllung vorgegebener Kontrollfunktionen gelenkt. Im Rahmen der internationalen Bemühung um die Wahrung des internationalen Friedens wurde der Gewährleistung grundlegender Menschenrechte eine wachsende Bedeutung beigemessen. Parallel hierzu kam es zu einer kritischen Diskussion des Artikel 2 der UN-Charta. Der internationale Kanon zielte dahin, dass Menschenrechte nicht einzig der Obhut nationaler Regierungen überlassen werden dürfen. In der Folge setzte sich ein zunehmend aufgeklärtes Souveränitätsverständnis durch, das sich an der Befolgung bestimmter internationaler Normen und Werte orientierte und eine Aussöhnung zwischen der staatlichen Souveränität und staatlichen Verantwortlichkeit anstrebte. Heutzutage setzt sich die Einsicht durch, dass der Schutz der Menschenrechte keine nationale Angelegenheit ist, sondern allgemeine Bedeutung hat. Diese veränderte Perzeption staatlicher Souveränität führt dazu, dass die innerstaatliche Dimension von Gewalt zunehmend dem Zuständigkeitsbereich der internationalen Gemeinschaft zugerechnet wird.

Die Analyse verdeutlicht, dass den Konstrukten $x_{2,1}$ bis $x_{2,4}$ bei der Generierung der Handlungsmotivation eine zentrale Bedeutung zukommt, insbesondere da sie durch exogene Faktoren modifiziert werden können und auf diesem Weg zur Schliessung der Lücke zwischen *early warning* and *early action* beitragen. Es konnte ferner aufgezeigt werden, dass

Handlungen und Nicht-Handlungen Folgen von konkreten Entscheidungen sind, die jeweils bestimmten Erwartungen entsprechen und aus diesem Grund für externe Einflüsse offen sind.

4.3. Instrumente präventiver Diplomatie: Begründung der Thesen

Vor dem Hintergrund eines massiven Versagens der internationalen Gemeinschaft in Ruanda, das in einer ineffizienten und ungenügenden Implementierung präventiver Instrumente gipfelte, wurde in Kapitel 3 die Frage nach der Wirksamkeit präventiver Instrumente ins Zentrum gerückt. Unter Wirksamkeit wird in diesem Kontext das Vermögen der implementierten Massnahmen verstanden, einen positiven Einfluss auf das Konfliktgeschehen zu nehmen, wobei der Terminus „positiver Einfluss“ sowohl die Zementierung des Status quo unterhalb der Gewaltschwelle als auch eine positive Verhaltensmodifikation der Konfliktparteien einschliesst.



Erfolgreiche Implementierung präventiver Massnahmen setzt voraus, dass rechtzeitig ausgesprochene Frühwarnung in der Form von Handlungsoptionen/-anweisungen zentrale Entscheidungsträger erreicht. (x_{3.1}): Das Fallbeispiel Ruanda verdeutlicht auf dramatische Weise, wie notwendig eine enge Verzahnung der Aussprache von Frühwarnung, der Formulierung von Handlungsoptionen und deren zielgerichtete Weiterleitung an handlungsfähige und willige Entscheidungsträger für das Gelingen präventiver Diplomatie ist. Das Herz der Prävention liegt in der Verbindung dieser drei Elemente: Frühzeitige Erkennung von Konflikten, Ausarbeitung von Strategien, um einer militärischen Austragung vorzubeugen und Alarmierung oder gegebenenfalls Mobilisierung potentieller Akteure. Diese Definition ist in einem breiten Frühwarnverständnis verankert und strebt die Minimierung der zentralen Schwäche präventiver Diplomatie an: die Lücke zwischen *early warning* und *early action*. Daraus resultiert, dass der Schlüssel zur erfolgreichen Implementierung präventiver Massnahmen in der systematischen Verbindung zwischen der Sammlung, Auswertung und zielgerichteten Weiterleitung von Informationen liegt. Anders formuliert: Nur wenn Frühwarnung wissenschaftliche Analyse, politische Bewertung und politische Aktion vereint, kann es zur frühzeitigen und erfolgversprechenden Implementierung präventiver Massnahmen im Rahmen präventiver Diplomatie kommen. Von zentraler Bedeutung ist besonders die Weiterleitung wissenschaftlicher Erkenntnisse in Form präziser Handlungsanweisungen an Adressaten in Politik und Verwaltung. Erst vor diesem Hintergrund wird die

Operationalisierung der Vorschläge durch professionelle Teams ermöglicht. Nicht ein Mangel an glaubwürdigen Frühwarnkapazitäten sondern in erster Linie fehlende oder fehlerhafte Umsetzung tragen zum Versagen des präventiven Konzeptes bei. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass Frühwarnung sich nicht einzig auf die Prognose potentieller *worst-case*-Szenarien beschränkt, sondern auch Möglichkeiten aufzeigt, wie Gefahren am ehesten gebannt werden können. Das „pure“ Wissen um einen potentiellen Konflikt nutzt den Adressaten der Frühwarnung wenig. Kennen sie die Struktur des Konfliktes nicht, wissen nichts über die Möglichkeiten seiner Prävention, die Konfliktparteien und Hintergrundbedingungen, werden sie aller Wahrscheinlichkeit nach nicht handeln. Trotz bestehender Kommunikations- und Kooperationsdefizite zwischen Sendern und Empfängern der Frühwarnung eignen sich Regierungen und internationale Organisationen am relativ besten als Adressaten, da sie das Potential besitzen, die Implementierung unterschiedlicher Massnahmen zu initiieren.

Die Auswahl geeigneter Instrumente ist von der Struktur des Konfliktes, seiner Eskalationsentwicklung und der Zielsetzung, die an die Implementierung gebunden ist, abhängig. (x_{3,2}): Die erfolgreiche Operationalisierung der Instrumente präventiver Diplomatie erfordert genaue Kenntnisse der Situation und der Handlungszusammenhänge der Eskalation und Deeskalation von Konflikten. Bevor präventive Massnahmen implementiert werden, müssen der Konflikttypus, die Äusserungsform des Konfliktes, der Konfliktrahmen, die Interessen der Konfliktparteien und ihre Beziehungsstruktur zueinander bestimmt werden. Erst diese Diagnose bildet eine ausreichende Basis, auf deren Grundlage effiziente Instrumente ausgewählt werden können. Der Erfolg präventiver Instrumente in einem bestimmten Fall kann daher nicht beliebig auf einen anderen Fall übertragen werden: Jede Konfliktkonstellation ist in ihrer Form einzigartig, weshalb speziell auf sie zugeschnittene Lösungsoptionen notwendig sind. In Mazedonien glückte die frühzeitige Truppenstationierung. In Ruanda hingegen vermochte die Entsendung einer Beobachtertruppe nicht die Unterbrechung der blutigen Konfliktdynamik zu erwirken. Um erfolgreich zu sein, ist es notwendig, dass die präventiven Instrumente direkten Einfluss auf die beteiligten Akteure und die Rahmenbedingungen des Konfliktes nehmen. Auch muss genauestens evaluiert werden, welche Ziele an die implementierten Massnahmen gebunden sind und ob diese Ziele mit Hilfe der ausgewählten Instrumente erreicht werden können. Es gilt als erwiesen, dass, je weiter ein Konflikt fortgeschritten ist, desto koersiver die implementierten Massnahmen ausfallen müssen. Die Resolution ideologisch und religiös aufgeladener

Konflikte, die sich einer schnellen Lösung entziehen, erfordert gar die Implementierung langfristiger Instrumente, die eine allmähliche Modifikation derjenigen Faktoren anstreben, deren Veränderung nicht in einem ad-hoc-Verfahren erreicht werden kann. Die Basis hierfür liegt in der Schaffung gegenseitigen Vertrauens und einer reziproken Erwartungsverlässlichkeit. Stehen der internationalen Gemeinschaft auf der unteren Eskalationsskala noch relativ viele Instrumente zur Verfügung, wird der Rahmen mit steigender Eskalationsdynamik zusehends enger. Um das breite Spektrum präventiver Instrumente optimal zu nutzen, ist es sinnvoll, so früh wie möglich in sich abzeichnende Konflikte zu intervenieren.

Die parallele Implementierung unterschiedlicher Instrumente im Rahmen präventiver Diplomatie ist erfolgversprechender als eindimensionale Strategien. (x_{3,3}): Die Thesen 1 und 2 verdeutlichen, dass einzelne Instrumente unterschiedliche Aspekte des Konfliktes ansprechen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Konfliktverlaufs ihre Effizienz entfalten können. Das breite Spektrum präventiver Instrumente reicht von langfristig orientierten Demokratisierungsstrategien und dem Aufbau von Vertrauen bis hin zu akuten Deeskalationsmassnahmen, wie der Vermittlung oder der frühzeitigen Stationierung von Truppen. Die einzelnen Instrumente haben ihre jeweiligen Stärken und Schwächen. Eine erfolgreiche Implementierung bedarf daher Klärungen im Vorab, wie die Schwächen minimiert werden können, um maximale Effizienz zu erzeugen. Beispielhaft kann auf das Instrumentarium der Sanktionen verwiesen werden, das in der politischen Praxis häufig Anwendung findet. Aufgrund der vielfältigen Schwächen dieses Instrumentariums ist es sinnvoll, nicht nur eine bestimmte Sanktionsform zu implementieren, sondern unterschiedliche Formen kultureller, militärischer, ökonomischer, politischer und technischer Sanktionen miteinander zu kombinieren. Besonders vorteilhaft erscheint die gleichzeitige Implementierung positiver und negativer Sanktionen: erstere belohnen kooperatives Verhalten, letztere drohen für den Fall der Nichtbefolgung internationaler Vorgaben Beugemassnahmen an. Bei der Implementierung wirtschaftlicher Sanktionen muss darüber hinaus eine Vorlaufzeit bedacht werden, da diese erst mit einer gewissen Verzögerung ihre Wirkung entfalten. Steht der Konflikt kurz vor dem Übertritt der Gewaltschwelle, sind wirtschaftliche Sanktionen wenig geeignet, um eine Verhaltensmodifikation der Konfliktparteien zu erwirken. Bei falschem *timing* können Sanktionen eine lediglich symbolische Wirkung erzielen. Auch ist es notwendig, dass wirtschaftliche Sanktionen von Massnahmen flankiert werden, die auf die Einhaltung des Sanktionsregimes zielen.

Das Beispiel Sanktionen verdeutlicht, dass die einzelnen Instrumente im Rahmen präventiver Diplomatie interdependent angelegt sind und sich gegenseitig ergänzen. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass bei der Bemühung um eine Verhinderung der militärischen Austragung von Konflikten das breite Spektrum der unterschiedlichen Instrumente ausgeschöpft wird, um auf diesem Weg die Bildung von Synergien und komplementären Wirkungskreisen zu erzeugen.⁷¹³ Eine einseitige Konzentration auf wenige Instrumente schwächt das Gesamtkonzept und führt nicht zu den gewünschten Resultaten. Diese Sichtweise erfordert, dass Instrumente präventiver Diplomatie auch koersive und militärische Massnahmen einschliessen. Auf diesem Weg werden der internationalen Gemeinschaft im Rahmen präventiver Diplomatie Instrumente in die Hand gegeben, mit deren Hilfe die Kooperation fehlbarer Länder notfalls auch erzwungen werden kann.

Integration in die Strukturen der internationalen Gemeinschaft, Demokratisierung und eine aktive Verbesserung und Homogenisierung der ökonomischen Situation sind aus langfristiger Perspektive stabilisierende Faktoren, weshalb die gleichzeitige Implementierung langfristig und kurzfristig orientierter Instrumente vorteilhaft ist. (x_{3,4}): Soll die militärische Austragung von Konflikten langfristig verhindert werden, ist es notwendig, dass sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen präventiver Diplomatie nicht einzig auf die Deeskalation manifester Konflikte beschränkt, sondern frühzeitig eine gesellschaftliche Stabilisierung durch Demokratisierung, breitflächige Integration und ökonomische Entwicklung anstrebt. Im Zentrum dieser langfristig orientierten Massnahmen steht die Beseitigung tiefliegender Konfliktursachen, der Aufbau gewaltfreier Konfliktlösungsmechanismen und eine forcierte Institutionalisierung zivil-demokratischer Strukturen. Seit längerem postuliert das Theorem des demokratischen Friedens die Friedfertigkeit demokratischer Systeme gegenüber anderen demokratischen Systemen. Heute gilt es als *conventional wisdom*, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen. Sie fassen auf bestimmten Normen, Werten und Institutionen, die friedliche Lösungsansätze militärischen vorziehen und militärische Lösungen als illegitim erachten. Modernisierungstheorien sprechen auch ökonomischen Faktoren eine grosse Bedeutung für das friedliche Zusammenleben der Völker zu. Die Modernisierung stärkt die Mittelschicht, die aufgrund ihrer Bildung und ihrer wirtschaftlichen Stellung an der politischen Teilhabe interessiert ist und friedliche Konfliktlösung präferiert.

⁷¹³ Beispiel: Die Implementierung von VSBM erzeugt Vertrauen, das erst die Voraussetzungen für zwischenmenschliche Interaktionen schafft und die Entstehung der Erwartungsverlässlichkeit fördert. Auch die Konfliktvermittlung durch Dritte basiert auf der Existenz eines Minimalvertrauens zwischen den Konfliktparteien. Indem VSBM Vertrauen schaffen, verändern sie die Wahrnehmung von Konflikten zwischen den Konfliktparteien und wirken sich positiv auf die Modifikation der Beziehungsstruktur aus.

Auch die Ansätze strukturorientierter Prävention unterstreichen die zentrale Wichtigkeit ökonomischer Faktoren für den Frieden. Vielerorts sind sozioökonomischer Niedergang, Armut, Landnot, Überbevölkerung oder Unterentwicklung die Ursachen von blutigen Kriegen und Konflikten. Akzelerierende Wirkung wird besonders strukturellen Faktoren nachgesagt, die entlang von ethnischen, religiösen oder regionalen Linien verlaufen. Eine langfristige Gewährung des sozialen Friedens erfordert, dass diese Faktoren minimiert werden. Besondere Bedeutung kommt im Kontext wirtschaftlicher Entwicklung der Nivellierung struktureller Unterschiede und der sozialen Gerechtigkeit zu. Dahinter steht die Überzeugung, dass Gesellschaften, in denen sich auch nur ein minimaler Wohlstand gleichmässig auf alle Bevölkerungsgruppen erstreckt, sich mit der friedlichen Regelungen von Konflikten leichter tun. In eine ähnliche Richtung zielen auch die Ergebnisse der Friedensforschung. Der Zivilisierungsprozess lässt die Anwendung von Gewalt zunehmend dysfunktional erscheinen und fördert eine schrittweise Globalisierung und Arbeitsteilung, wodurch in der internationalen Arena Verflechtungen und Interdependenzen entstehen. Staaten, die durch unterschiedliche Kanäle miteinander verbunden sind, zeigen weniger Neigung, Krieg gegeneinander zu führen.

Die Analyse verdeutlicht, dass die Konstrukte $x_{3.1}$ bis $x_{3.4}$ für die erfolgreiche Operationalisierung des präventiven Konzeptes von zentraler Bedeutung sind. Werden präventive Instrumente nicht rechtzeitig implementiert und korrespondieren darüber hinaus nicht mit der Konfliktstruktur, wird präventive Diplomatie die militärische Austragung von Konflikten nicht verhindern können.

4.4. Präventive Diplomatie: Bedingungen einer konstruktiven und frühzeitigen Konfliktbearbeitung

Die Beantwortung der Leitfrage, nach dem Konzept der präventiven Diplomatie und nach den Möglichkeiten, mit Mitteln präventiver Diplomatie eine militärische Austragung von Konflikten zu verhindern, erforderte eine detaillierte terminologisch-konzeptionelle Analyse des Präventionsbegriffes, die in einer genauen Definition des Begriffes präventiver Diplomatie und in der Identifikation ihrer zentralen Akteure und Instrumente resultierte. Auf der Grundlage dieser Untersuchungen wurde der Arbeit folgende Definition präventiver Diplomatie zugrundegelegt.

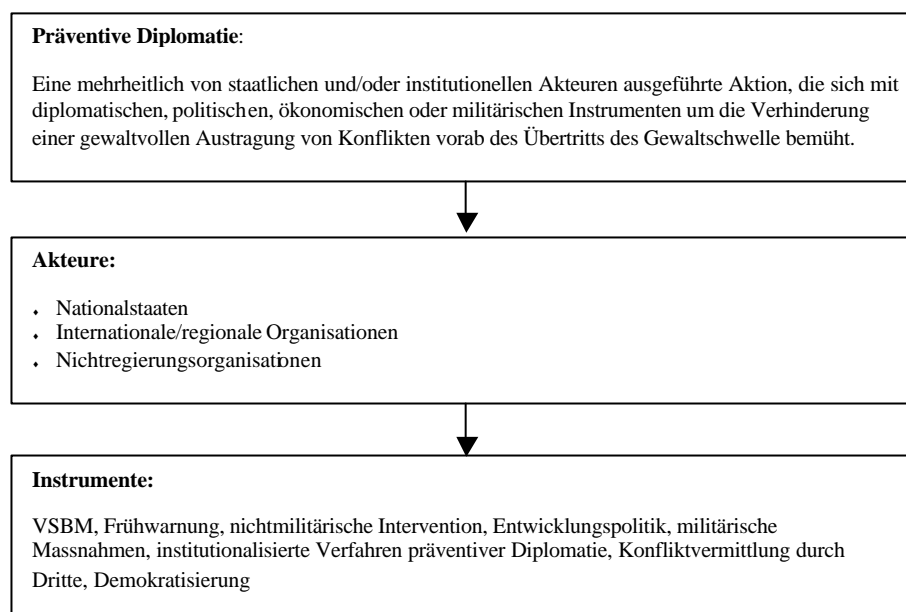
Präventive Diplomatie ist eine mehrheitlich von staatlichen und/oder institutionellen Akteuren ausgeführte Aktion, die sich mit diplomatischen,

politischen, ökonomischen oder militärischen Instrumenten um die Verhinderung einer gewaltvollen Austragung von Konflikten vorab des Übertritts der Gewaltschwelle bemüht.

Als zentrale Akteure präventiver Strategien wurden Nationalstaaten, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen identifiziert. In der Analyse konnte aufgezeigt werden, dass sich alle drei Akteursgruppen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes präventiven Praktiken öffneten und neue Instrumente hervorbrachten, mit deren Hilfe eine militärische Austragung von Konflikten verhindert werden kann. Die Ausarbeitung der Schwächen und Stärken der einzelnen Akteure zeigte, dass die Reihenfolge der obigen Aufzählung durchaus mit deren realen präventiven Fähigkeiten korrespondiert: Aufgrund der grossen Verfügungsgewalt über Ressourcen liegt die Hauptverantwortung bei Nationalstaaten, gefolgt von internationalen Organisationen und NGOs.

Zu den wichtigsten präventiven Instrumenten zählen vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, die Frühwarnung, nichtmilitärische Interventionen, die Entwicklungshilfe, militärische Massnahmen, Mechanismen des Menschenrechtsschutzes, die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, die Konfliktvermittlung durch dritte Parteien und die Demokratisierung. Es wurde gezeigt, dass sich die einzelnen Instrumente nur dann als effizient erweisen, wenn sie zum richtigen Zeitpunkt implementiert werden, untereinander Synergien entwickeln können und mit der Konfliktstruktur korrespondieren.

Abbildung 4.4.1. Präventive Diplomatie, ihre wesentlichen Akteure und Instrumente

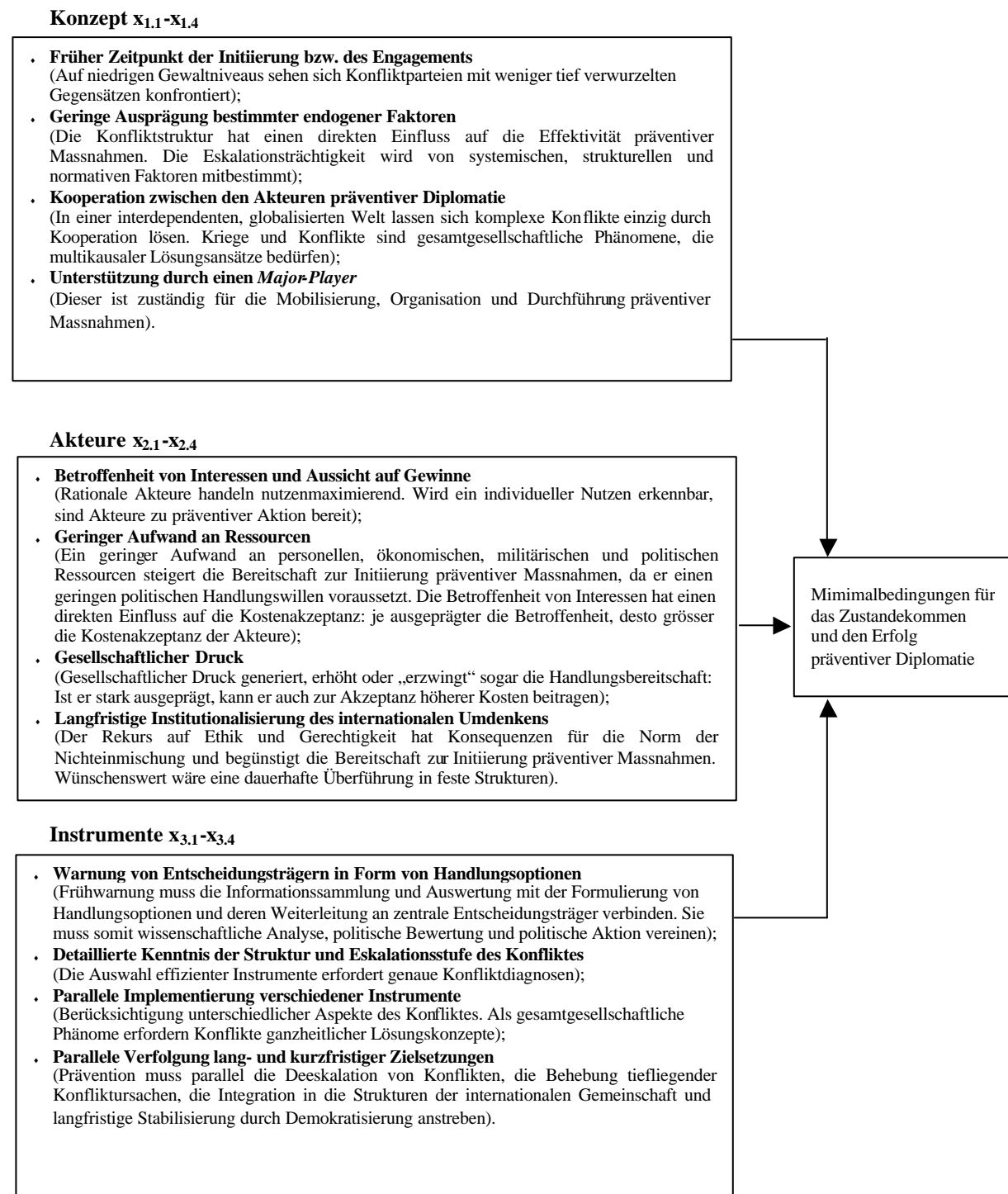


Quelle: Darstellung der Verfasserin

Die vorliegende Arbeit strebte durchgehend eine Balance zwischen Theorie und Praxis der präventiven Diplomatie an. Daher stand neben der Untersuchung des Konzeptes, der Akteure und Instrumente präventiver Diplomatie auch die Bestimmung von Faktoren, die für den Erfolg präventiver Diplomatie bestimmend sind, im Zentrum des Interesses. Das übergeordnete Ziel lag in der Formulierung eines Minimalkataloges von Bedingungen, die eine effektive Operationalisierung des präventiven Konzeptes erlauben. Die einzelnen Faktoren wurden in der Form von Thesen aus den Fallstudien generiert.

Auf der Basis der Ergebnisse lässt sich der folgende Katalog von Minimalbedingungen, die für das Zustandekommen und den Erfolg präventiver Diplomatie bestimmend sind, formulieren:

Abbildung 4.4.2. Präventiver Minimalbedingungskatalog



Quelle: Darstellung der Verfasserin

Auch wenn sich Prävention heute grosser Beliebtheit erfreut, stehen nach wie vor strukturelle und konzeptionelle Hindernisse der vollumfänglichen Umsetzung präventiver Zielsetzungen im Wege. Zu den zentralen strukturellen Blockaden präventiver Diplomatie gehört das Postulat staatlicher Souveränität und die damit einhergehende Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten. Trotz eines breitflächigen Rekurses auf internationale

Anerkennung geniessende Normen und Werte und einer steigenden Bedeutung der Menschenrechte, zählt im 21. Jahrhundert nach wie vor die staatliche Souveränität zu den zentralen, historisch verwurzelten Parametern internationaler Politik. Sie erfreut sich dank der Popularität realistischer Ansätze nach wie vor grosser Beliebtheit. Auch die Abwesenheit eines vollfunktionsfähigen Frühwarnsystems, das die Analyse mit der Formulierung von Handlungsoptionen verbindet, die an zentrale potentielle Akteure präventiver Diplomatie weitergeleitet werden, mindert effektives, präventives Engagement. Ist die internationale Gemeinschaft letztlich doch noch zur Handlung bereit, stellen konzeptionelle Schwächen der Blauhelmeinsätze die Prävention auf eine harte Probe. Zusätzlich erschwert das Fehlen von kooperativen Modellen, die die Handlungen unterschiedlicher Akteure steuern und komplementär gestalten, die Verwirklichung präventiver Ziele. Die Operationalisierung des präventiven Imperatives ist jedoch ohne eine umfassende Kooperation, die Aufgabenteilung und Dezentralisierung einschliesst, nicht denkbar. Prävention ist als eine kollektive Aufgabe zu begreifen, an der unterschiedliche nationale, internationale und gesellschaftliche Akteure partizipieren. Ein zentrales Problem bleibt zudem der Faktor Zeit: Trotz immerwährender Betonung der Vorteile präventiver Diplomatie, zeigt sich die internationale Gemeinschaft bei der Lösung zwischen- und innerstaatlicher Probleme nach wie vor eher reaktiv als präventiv. Ein Grund hierfür liegt sicherlich in einer mangelnden Interessensbetroffenheit und daraus resultierend in einer geringen Handlungsmotivation. Obwohl unterschiedliche Möglichkeiten einer äusseren Generierung und Beeinflussung der Handlungsmotivation existieren, kann dieses Problem langfristig einzig durch die Schaffung von verbindlichen Strukturen präventiver Diplomatie gemildert werden. Wie notwendig die staatliche Handlungsmotivation für die Umsetzung präventiver Zielsetzungen ist, manifestiert sich darin, dass Mittel zur Mobilisierung kollektiver Aktion traditionell entweder von Nationalstaaten oder Staatenkoalitionen bereitgestellt werden. In der post Kalten Kriegszeit kann zwar eine tendenzielle Verschiebung zu anderen Akteuren beobachtet werden (z.B. internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen), die Hauptverantwortung für die Organisation, Koordination und Durchführung kollektiver Aktion obliegt durch ihre Verfügungsgewalt über Ressourcen jedoch nach wie vor den Nationalstaaten. Bei grösseren Operationen können IGOs und NGOs einzig dann ihren Verpflichtungen nachkommen, wenn Staaten ihnen die hierfür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.

Dass die praktische Umsetzung präventiver Ansätze nach wie vor verbesserungsfähig ist, konnte kursorisch anhand des Konfliktes in Ruanda verdeutlicht werden. Das Engagement der internationalen Gemeinschaft kam spät und war darüber hinaus nicht effizient.

Das Wissen um die konzeptionellen Schwächen der präventiven Diplomatie darf nicht zu einem generellen Zweifel am Potential des Präventionskonzeptes führen. Vielmehr muss daran gearbeitet werden, die Schwächen auszumerzen oder, falls das mittelfristig nicht möglich ist, sogar konstruktiv mit ihnen umzugehen. Ein verstärktes Bemühen um Prävention, Demokratisierung und Integration in die Strukturen der internationalen Gemeinschaft dürfte gerade zu Beginn des neuen Jahrtausends eine erfolgsversprechende, wenn nicht die einzige Möglichkeit sein, einer militärischen Eskalation von Konflikten zuvorzukommen. Nur durch die Schaffung weitreichender Interdependenzen und stabiler gesellschaftlicher Strukturen können militärische Konflikte verhindert werden. Langfristig muss sich Prävention um die Institutionalisierung ihrer Strukturen und Instrumente bemühen, um auf diesem Weg an Verbindlichkeit zu gewinnen.

4.5. Ausblick: Prävention – Zauberformel der Zukunft?

Der 11. September 2001 hat die Welt nachhaltig verändert. Es scheint, als hätte nicht Fukuyama mit seinem „Ende der Geschichte“ Recht behalten, sondern Huntington mit seinem „Kampf der Kulturen“. Infolge der Ereignisse, die allgemein als eine neue Dimension des internationalen Terrorismus bezeichnet werden, erklärte die NATO gemäss Artikel 5 ihrer Charta erstmalig in der Geschichte ihres Bestehens den Bündnisfall. Als Folge einer von den USA aufgebauten internationalen, militärischen Koalition standen die ehemaligen Gegner USA und Russland zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg als Verbündete Seite an Seite, um gemeinsam gegen den Terrorismus zu kämpfen. Das kollektive, internationale Vorgehen liess die USA, die vor dem 11. September laut über die Abschaffung des IWF und der WTO räsonierten, die Vorzüge des Multilateralismus entdecken.

Die einheitliche Unterstützung der USA in Afghanistan wurde möglich, weil die verheerenden terroristischen Anschläge die „unsichtbaren Werte“ (Ralf Dahrendorf) offener Gesellschaften empfindlich trafen: Freiheit und Sicherheit. Waren bis zum 11. September Flugreisen und damit in erster Linie die Bewegungsfreiheit und grenzüberschreitende Mobilität etwas Selbstverständliches, fliegen heute die Bilder der zerstörten *Twin Towers*, Unbehagen und Angst mit. Auch der alltägliche Gang zum Briefkasten entwickelte sich in der

Hochphase der Antrax-Übergriffe zu einer Mutprobe. Die Angst steigerte sich durch unzählige Trittbrettfahrer und ihre gnadenlose Vermarktung, nicht nur in der dafür bekannten „*Yellow Press*“, zu einer Massenpsychose. Die Atmosphäre der permanenten, unsichtbaren Bedrohung, die jederzeit jeden zu treffen vermochte, ermöglichte ein Klima, in dem der ehemalige, prominente RAF-Anwalt und amtierende deutsche Innenminister Otto Schilly ein Sicherheitspaket „schnüren“ liess, von dem die Verfassungsschützer im „deutschen Herbst“ nicht zu träumen gewagt hätten.

Doch die „bedingungslose Solidarität“ mit den USA hielt nicht lange vor. Während die USA mit dem Irak den nächsten „Schurkenstaat“ ins Visier nahmen und ihre Kriegsrhetorik verschärften, rückten viele Staaten von Washington ab. Die amerikanische Unbeirrtheit liess den Verdacht aufkommen, Washington habe Multilateralismus mit Unilateralismus und blindem Gehorsam gleichgesetzt. Schon im Vorfeld des Waffengangs kam es zur Spaltung zwischen Europa und Amerika und zum innereuropäischen Zerwürfnis. Die Irakdebatte führte die Bemühungen um eine gemeinsame, europäische Aussen- und Sicherheitspolitik ad absurdum. Die hitzig geführte Diskussion über die Legitimität und den Nutzen des Krieges gipfelte in der verbalen Teilung des europäischen Kontinents durch Donald Rumsfeld in ein „altes“ und ein „neues“ Europa. Die Kategorisierung des amerikanischen Verteidigungsministers korrespondierte mit moralischen Kriterien, die zwischen „guten“ und „bösen“ Europäern unterschieden. Zwar bemüht man sich seit der Beendigung des amerikanischen „Präventivkrieges“ gegen den Irak um eine Annäherung zwischen den Befürwortern und Gegnern des Krieges, doch die im Vorfeld aufgerissenen Wunden werden noch lange schmerzen, bevor sie endlich heilen.

Trotz Globalisierung, Informationstechnologie und günstigen Verkehrsverbindungen ist die Welt heute weiter auseinandergerückt. Es scheint, als ob militärische Massnahmen wieder zu einem legitimen Mittel der Konfliktregelung geworden wären.

Auch wenn sich Prävention heutzutage nicht mehr der Popularität erfreut, die ihr noch zu Beginn der 90er Jahre zukam, als sich viele mit ihr schmückten, wäre es dennoch unangebracht, ihren frühen Tod zu propagieren. Angesichts der drückenden Probleme, die sich im internationalen Terrorismus, in einer anhaltend hohen Zahl interner Konflikte und Staatszerfallprozesse, in globalen ökonomischen und ökologischen Problemen und in einer stetigen Zunahme absoluter Armut widerspiegeln, führt künftig kein Weg an der Prävention

vorbei. Die aus den genannten Problemen resultierenden Konfliktpotentiale können einzig mit kooperativ-präventiven Strategien, an denen unterschiedliche Akteure gleichzeitig partizipieren, friedlich gelöst werden. Vor diesem Hintergrund hat die Krise präventiver Diplomatie auch ihre guten Seiten: Sie ermöglicht einen realistischeren Blick auf die Prävention, der ihre Stärken und Schwächen offenbart und hilft, den Nimbus des „Allheilmittels“ abzulegen.

Sollen präventive Strategien künftig erfolgreich die militärische Austragung von Konflikten verhindern, ist es notwendig, dass sie professionell operationalisiert werden. Das setzt jedoch voraus, dass die internationalen Akteure frühzeitig in potentielle Konflikte intervenieren, ihre Handlungen auf allen Gesellschaftsebenen ansiedeln und untereinander koordinieren. Die implementierten Instrumente müssen darüber hinaus der Konfliktstruktur und deren Eskalationsstufe entsprechen, um ihre deeskalierende Wirkung voll zu entfalten. Vor dem Hintergrund des nach wie vor herrschenden realistischen Paradigmas und einer daraus resultierenden interessens- und nutzenmaximierenden Denkweise internationaler Akteure ist es notwendig, dass gesellschaftliche Akteure verstärkt ihre mobilisierende Rolle wahrnehmen, um auch dann präventive Handlungen zu ertrotzen, wenn die Interessen zentraler Akteure nicht direkt betroffen sind.

Abkürzungsverzeichnis

AI	Amnesty International
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
BSP	Bruttosozialprodukt
CEWS	Conflict Early Warning System
CPN	Conflict Prevention Network
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DHA	Department of Humanitarian Affairs
DPA	Department of Political Affairs
DPI	Department of Public Information
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECOSOC	Economic and Social Council
EG	Europäische Gemeinschaft
EH	Entwicklungshilfe
EON	Entwicklungsorientierte Nothilfe
ETA	Euskadi ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
EU	Europäische Union
EUAEC	European Union Analysis and Evaluation Centre
EWAMS	Early Warning and Monitoring System
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionary Armed Forces of Colombia)
FAST	Frühwarnung und Analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung
FEWER	Forum on Early Warning and Early Response
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEDS	Global Event Data System
GEWS	Global Early Warning System
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
HCNM	High Commissioner on National Minorities
HEWS	Humanitarian Early Warning System
HK	Harvard-Konzept
IFI	Internationale Finanzinstitute
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	International Governmental Organization
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IRIN	Integrated Regional Information Network
IWF	Internationaler Währungsfonds
JVA	Jugoslawische Volksarmee
KSZE	Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LZM	Langzeitmissionen
MCPMR	Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution
MOE-Staaten	Mittel- und Osteuropäische Staaten
MRK	Menschenrechtskommission
NACC	North Atlantic Cooperation Council

NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non-Governmental Organizations
NMOG	Neutral Military Observer Group
NROs	Nichtregierungsorganisationen
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organization for African Unity
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ORCI	Office for Research and the Collection of Information
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PEWS	Political Early Warning System
PfP	Partnership for Peace
PHARE	Poland and Hungary: Action for the Restoration of the Economy
PIOOM	Interdisciplinary Research Program on the Root Causes of Human Rights Violation
PKO	Peacekeeping-Operations
PPEWU	Policy Planning and Early Warning Unit
PWs	Problemlösungs-Workshops
RPF	Front Patriotique Rwandais
RTL	Radio-Télévision Libre des Mille Collines
SAIC	Science Applications International Corp.
SHIRBRIG	United Nations Standby Force High Readiness Brigade
SIPRI	Stockholm International Peace Research Program
SR	Sicherheitsrat
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNAMIR	United Nations Assistance Mission in Rwanda
UNDP	United Nations Development Program
UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSAS	United Nations Standby Arrangements System
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik (China)
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen
WFP	World Food Program
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

Kapitel I.

Abbildung I.I.1.	Kriege und bewaffnete Konflikte 2002	S. 7
------------------	--------------------------------------	------

Kapitel 1.

Abbildung 1.3.1.	Zentrale Aspekte der Konfliktanalyse	S. 36
Abbildung 1.3.2.	Kooperative und nicht-kooperative Spielsituationen	S. 40
Abbildung 1.3.3.	Zusammenfassende Übersicht über Konflikttypologien	S. 43
Abbildung 1.3.2.1.	Eskalation und Deeskalation von Konflikten	S. 51
Abbildung 1.4.1.	Generelle Prävention	S. 72
Abbildung 1.4.2.	Präventiver Idealverlauf	S. 73
Abbildung 1.4.1.1.	Eine Typologie der Gewalt	S. 76
Abbildung 1.4.1.2.	Prozess- und strukturorientierte Dimension der Prävention	S. 78
Abbildung 1.4.1.3.	Der „Präventions-Zyklus“	S. 81
Abbildung 1.4.1.4.	Voraussetzungen präventiver Diplomatie	S. 83
Abbildung 1.4.1.5.	Präventive Diplomatie	S. 85

Kapitel 2.

Abbildung 2.3.1.	Dimensionen der Analyse aussenpolitischer Entscheidungen	S. 108
Abbildung 2.3.2.1.	Präventive Aktion	S. 111
Abbildung 2.4.1.	Triade präventiver Diplomatie	S. 114

Kapitel 3.

Abbildung 3.3.2.1.	Kurz- und langfristige Dimension der Frühwarnung	S. 191
Abbildung 3.3.2.2.	Enges und breites Frühwarnverständnis	S. 191
Abbildung 3.3.2.3.	Verbindung zwischen <i>early warning</i> und <i>early action</i>	S. 192
Abbildung 3.3.2.4.	Actors in the Collection of Early Warning Information	S. 195
Abbildung 3.3.2.5.	Generelle Frühwarnung	S. 197
Abbildung 3.3.2.6.	Warnsignale vor dem Ausbruch kriegesischer Konflikte	S. 198
Abbildung 3.3.2.1.1.	Structure and Contents of the HEWS Database	S. 202
Abbildung 3.3.2.2.1.	Five Stages of Conflict and Two Crisis Thresholds	S. 204
Abbildung 3.3.2.5.1.	Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen	S. 207
Abbildung 3.3.2.6.1.	Die Methodik des Frühwarnprozesses gemäss FAST	S. 208
Abbildung 3.3.3.1.	Gegenüberstellung positiver und negativer Sanktionen	S. 216
Abbildung 3.3.5.1.	Friedensoperationen der Vereinten Nationen	S. 227
Abbildung 3.3.5.1.1.	Funktionen des Peacekeeping nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes	S. 230
Abbildung 3.3.5.1.2.	Konfliktstufen und Strategien im Rahmen von Blauhelmeinsätzen	S. 232
Abbildung 3.3.7.1.1.	Mediationsstrategien	S. 247
Abbildung 3.3.7.2.1.	Formen der Verhandlungskraft	S. 251
Abbildung 3.3.7.4.1.	Vermittlung begünstigende Faktoren	S. 258
Abbildung 3.3.7.4.2.	Den Erfolg der Mediation bestimmende Faktoren	S. 259
Abbildung 3.3.8.1.	Langfristig- und akut-präventive Instrumente	S. 266
Abbildung 3.4.1.	Die These von der Friedfertigkeit von Demokratien	S. 271
Abbildung 3.4.2.	Das zivilisatorische Hexagon	S. 272

Kapitel 4.

Abbildung 4.4.1.	Präventive Diplomatie, ihre Akteure und Instrumente	S. 290
Abbildung 4.4.2.	Präventiver Minimalbedingungskatalog	S. 292

Bibliographie

- Ackermann**, Alice, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia, A Relatively Successful Case of Conflict Prevention in Europe*, in: Security Dialogue, December 1996, Vol. 27 (4), S. 409-424.
- Ackermann**, Alice/**Pala**, Antonio, *From Peacekeeping to Preventive Deployment: A Study of the United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, in: European Security, Vol. 5, No. 1, Spring 1996, S. 83-97.
- Adelman**, Howard, *Difficulties in Early Warning: Networking and Conflict Management*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 51-81.
- Adelman**, Howard, *Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning. A Historical Background Sketch*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 45-49.
- Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Jersey 1999.
- Ahmed**, Adeel/**Vouliers Kassinis**, Elisabeth, *Humanitarian Early Warning System: From Concepts to Practice*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 203-211.
- Albrecht**, Ulrich, „Agenda für den Frieden“, „Agenda für Entwicklung“ und „Kultur des Friedens“ - Neue friedenspolitische Ansätze der Vereinten Nationen im Vergleich, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, Baden-Baden 1999, S. 88-95.
- Albrecht**, Ulrich, *Prävention*, in: **Albrecht**, Ulrich/**Vogler**, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, Oldenburg 1997, S. 425-427.
- Albrecht**, Ulrich/**Vogler**, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Politik*, Oldenburg 1997.
- Aleman**, Ulrich (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methode, Grundriss für Studium und Forschung*, Opladen 1995.
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**, <http://www.uno.de/menschen/menschenrechte/UDHR.htm>.
- Amstutz**, Mark R, *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics*, McGraw-Hill College 1995.
- An Agenda for Peace**, Preventive Diplomacy and Related Matters, A/RES/47/120, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm>.
- Annan**, Kofi A., *The Peacekeeping Prescription*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 173-187.
- Annual Update on the United Nations Standby Arrangements System**, 12. December 2003, <http://www.un.org/Dept/dpko/rapid/AnnualUpdate.html>.
- Arend**, Hannah, *Macht und Gewalt*, München 1990.
- Armed Conflicts Report 2000**, <http://www.ploughshares.ca/content/ACR/ACR00/ACR00.html>.
- Arnswald**, Sven/**Wenig**, Marcus (Hrsg.), *German and American Policies towards the Baltic States*, Baden-Baden 2000.
- Asseburg**, Muriel/**Schümer**, Tanja, *Fortschritte bei der Konfliktprävention durch die EU? Das Instrument des Conflict Prevention Network*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 291-302.
- Axelrod**, Robert, *Die Evolution der Kooperation*, München 1987.

- Bächler**, Günther, *Ausscheidungskampf auf ethnischer und ökologischer Grundlage. Das Beispiel Rwanda*, in: Friedensbericht 1995, Tod Durch Bomben. Wider den Mythos vom ethnischen Konflikt, Chur; Zürich 1995, S. 135-159.
- Ball**, Nicole/**Friedman**, Jordana D./**Rossiter**, Caleb, *The Role of International Financial Institutions in Preventing and Resolving Conflict*, in: **Cortright**, David (Hrsg.), The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1997, S. 243-264.
- Balla**, Balint, *Konflikttheorie*, in: **Endruweit**, Günter/**Trommsdorff**, Giesela (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1989, S. 349-355.
- Barker**, Elisabeth, *The Origin of the Macedonian Dispute*, in: **Pettifer**, James (Hrsg.), The New Mazedonien Question, London; New York 1999, S. 3-14.
- Bartons**, Otmar J., *Modelling Distributive and Integrative Negotiations*, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Flexibility in International Negotiation and Mediation, Volume 542, November 1995, S. 48-60.
- Bauer**, Andreas F., *Effektivität und Legitimität: Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrates*, Berlin 1996.
- Beck**, Ulrich, *Über den postnationalen Krieg*, in: **Merkel**, Reinhard (Hrsg.), Der Kosovo Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt am Main 2000, S. 232-242.
- Bedjaoui**, Mohammed, *The Fundaments of Preventive Diplomacy*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy. Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 1-50.
- Bercovitch**, Jacob, *Mediation in International Conflict. An Overview of Theory, A Review of Practice*, in: **Zartman**, William I./**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques, Washington D.C 1997, S. 125-153.
- Bercovitch**, Jacob, *Mediation in der Staatenwelt. Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 89-111.
- Bercovitch**, Jacob, *The Structure and Diversity of Mediation in International Relations*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 1-29.
- Bercovitch**, Jacob/**Houston**, Allison, *Why They Do It Like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts*, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 44, No. 2, April 2000, S. 170-202.
- Bercovitch**, Jacob/**Jackson**, Richard, *International Conflict: A Chronological Encyclopedia of Conflicts and Their Management 1945-1995*, Washington D.C. 1997.
- Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York; London 1992.
- Biermann**, Wolfgang, "Alte" Peacekeeping-Prinzipien und "Neue" Konflikte, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F), Band 13/1, 1995, S. 24-30.
- Billing**, Peter, *Zuckerbrot und Peitsche, Vermittlungsaktionen der Supermächte in internationalen Konflikten*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 112-131.
- Billing**, Peter, *Eskalation und Deeskalation internationaler Konflikte: Ein Konfliktmodell auf der Grundlage der empirischen Auswertung von 288 internationalen Konflikten seit 1945*, Frankfurt am Main 1992.
- Birkenbach**, Hanne-Margret, *Gewaltprävention durch internationale Organisationen - Der Konflikt um die estnischen und lettischen Staatsbürgerschaften*, in: **Matthies**, Volker (Hrsg.), Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 252-277.

- Birkenbach**, Hanne-Margret, *Preventive Diplomacy through Fact-Finding*, Hamburg 1997.
- Birkenbach**, Hanne-Margret, *The Role of Fact-Finding in Preventive Diplomacy*, in: International Journal of Peace Studies, Volume 2, Number 2, July 1997, S. 21-35.
- Birkenbach**, Hanne-Margret/**Jäger**, Uli/**Wellmann**, Christian (Hrsg.), *Jahrbuch Frieden 1994*, München 1993.
- Birzniece**, Inese, *The Political System of Latvia*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), Ten Years after the Baltic States re-entered the International Stage, Baden-Baden 2001, S. 51-72.
- Blaney**, David L./**Inayatullah**, Naeem, *The Third World and a Problem with Borders*, in: **Denham**, Mark/**Lombardi**, Mark Owen (Hrsg.), Perspectives on Third-World Sovereignty: The Postmodern Paradox, S. 83-101.
- Boeckle**, Henning, *Die Vereinten Nationen und der Schutz der Menschenrechte: Eine Bestandsaufnahme*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/98, 6. November 1998, S. 3-17.
- Bonacker**, Thorsten/**Brodacz**, André, *Im Namen der Menschenrechte, Zur symbolischen Integration der internationalen Gemeinschaft durch Normen*, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 8. Jahrgang, Heft 2, Dezember 2001, S. 179-208.
- Bonacker**, Thorsten/**Imbusch**, Peter, *Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg und Frieden*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 73-116.
- Bonvicini**, Gianni/**Greco**, Ettore/**Platte**, Bernhard von/**Rummel**, Reinhard (Hrsg.), *Preventing Violent Conflicts. Issues from the Baltic and the Caucasus*, Baden-Baden 1998.
- Boulding**, Kenneth E., *Dauerhafter Frieden zwischen Staaten - Ein Lernprozeß*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Den Frieden denken, Frankfurt am Main 1995, S. 307-316.
- Bourantonis**, Dimitri (Hrsg.), *The United Nations in the New World Order. The World Organization at Fifty*, London 1995.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *Reflections on the Role of the UN and its Secretary-General*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 189-204.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *Annual Report on the Work of the Organization 1995*, <http://www.un.org/Docs/SG/SG-Rpt/intro.htm>.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *Agenda für Entwicklung*, A/48/935.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/24111.
- Boutros-Ghali**, Boutros, *Supplement to An Agenda for Peace*, A/50/60-S/1995/1.
- Brahm**, Heinz, *Zwiespältige Bilanz des Stabilitätspaktes*, in: Neue Zürcher Zeitung, 26. Juli 2001.
- Braun**, Gerold/**Topan**, Angelina, *Frieden als Abwesenheit vom Krieg?, Kritischer Vergleich einiger Blauhelmeinsätze in den neunziger Jahren*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B16-17/98, 10. April 1998, S. 3-12.
- Brock**, Lothar, *Gewalt in den internationalen Beziehungen*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos? Friedensanalysen 25, Frankfurt am Main 1996, S. 27-46.
- Brock**, Lothar, *Welt-UN-Ordnung? Internationale Konfliktbearbeitung zwischen Marginalisierung und neuen Friedensallianzen*, in: **Haedrich**, Martin/**Ruf**, Werner (Hrsg.), Globale Krisen und europäische Verantwortung - Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 1996, S. 53-65.
- Brock**, Lothar, *„Frieden“. Überlegungen zur Theoriebildung*, in: **Rittberger**, Volker (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, S. 71-89.
- Brühl**, Tanja, *Konfliktvermittlung durch NGOs: Chancen und Grenzen*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, Baden-Baden 1999, S. 105-114.

- Bueno de Mesquita**, Bruce, *Theories of International Conflict: An Analysis and an Appraisal*, in: **Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Handbook of Political Conflict, Theory and Research, New York; London 1980, S. 361-398.
- Bungarten**, Pia, *Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten - Chancen für Prävention*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1995, Online-Version: <http://library.fes.de/pdf-file/iez/00030.pdf>.
- Burton**, John W., *Violence Explained, The Sources of Conflict, Violence and Crime and their Provention*, Manchester; New York 1997.
- Burton**, John W., *Conflict Resolution, Its language and Process*, Lanham; London 1996.
- Burton**, John (Hrsg.), *Conflict: Human Needs Theory*, New York 1990.
- Burton**, John, *Conflict: Resolution and Provention*, New York 1990.
- Cahill**, Kevin (Hrsg.), *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, London; New York 2000.
- Calic**, Marie-Janine, *Der Stabilitätspakt für Südosteurop. Eine erste Bilanz*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B13-14/2001, 23. März 2001, S. 9-16.
- Carnegie Corporation of New York**, Preventing Deadly Conflict: Final Report With Executive Summary, <http://www.ccpdc.org/pubs/rept97/toc.htm>.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict**, The Responsibility of Democracies in Preventing Deadly Conflict, Discussion Paper, Juli 1999, <http://www.ccpdc.org/pubs/Democracy/democracy.htm>.
- Chalk**, Frank, *Hate Radio in Rwanda*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 93-107.
- Chayes**, Antonia Handler/**Chayes**, Abram, *Planning for Intervention: International Cooperation in Conflict Management*, The Hague 1999.
- Chempiel**, Ernst-Otto, *Kluge Macht - Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.
- Chempiel**, Ernst-Otto, *Vergesellschaftete Außenpolitik - Notwendiger Beitrag zur Reform der UNO*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, Friedensanalyse 25, Frankfurt am Main 1996, S. 337-369.
- Chojnacki**, Sven/**Eberwein**, Wolf-Dieter, *Die Kultur der Prävention: Ein Ansatz zur Zivilisierung Internationaler Politik*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper P00-301, März 2000.
- Clauss**, Bärbel/**Koblitz**, Katja/**Richter**, Detlef (Hrsg.), *Kriegsansichten – Friedensansichten. Vom Umgang mit Konflikten in Theorie und Realität*, Münster; Hamburg 1993.
- Clemens**, Walter C., *The Baltic Transformed. Complexity Theory and European Security*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 2001.
- Clément**, Sophia, *Former Yugoslav Macedonia. The Regional Setting and European Security: Towards Balkan Stability?*, in: **Pettifer**, James (Hrsg.), The New Macedonian Question, London; New York 1999, S. 285-302.
- Clément**, Sophia, *Conflict Prevention in the Balkans: Case Studies of Kosovo and the FYR of Macedonia*, Chaillot Papers 30, Dezember 1997.
- Cortright**, David (Hrsg.), *The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1997.
- Cortright**, David, *Incentives and Cooperation in International Affairs*, in: **Cortright**, David (Hrsg.), The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1997, S. 3-18.
- Cortright**, David, *Incentives Strategies for Preventing Conflict*, in: **Cortright**, David (Hrsg.), The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1997, S. 267-301.
- Cortright**, David/**Lopez**, George A., *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Boulder; San Francisco; Oxford 1995.

- Coser, Lewis A.**, *Continuities in the Study of Social Conflict*, New York; London 1968.
- Cremer, Uli**, *Neue NATO-Neue Kriege? Zivile Alternativen zur Bundeswehr*, Hamburg 1998.
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger**, *Völkerrecht*, Band I/1, Berlin; New York 1989.
- Davies, John L./Gurr, Ted Robert** (Hrsg.), *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998.
- Davies, John L./Gurr, Ted Robert**, *Preventive Measures: An Overview*, in: **Davies, John L./Gurr, Ted Robert** (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 1-14.
- Davies, John L./Harff, Barbara/Specia, Anne L.**, *Dynamic Data for Conflict Early Warning*, in: **Davies, John L./Gurr, Ted Robert** (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 79-94.
- Davies, John L./McDaniel, Chad K.**, *Event Data and Software for Early Warning*, in: The Journal of Ethno-Development, Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Volume 4, Number 1, July 1994, S. 72-76.
- Debiel, Tobias**, *Die Lücke zwischen „early warning“ und „early action“ schließen! Führzeitiges Handeln durch Krisenanalysen, Präventionseinheiten und Dialogforen*, Hintergrundpaper, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, 8. Juni 1999.
- Debiel, Tobias**, *Dilemmata humanitärer Einmischung - Zu den Hintergründen und Gefahren des „neuen Interventionismus“*, in: **Vogt, Wolfgang R.** (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 228-242.
- Debiel, Tobias**, *Gewaltprävention: Vom Modebegriff zum Handlungskonzept?*, in: Sicherheit und Frieden, Heft 4, 1996, S. 218-224.
- Debiel, Tobias**, *Kriegerische Konflikte, friedliche Streitbeilegung und die Vereinten Nationen*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2, 14. Januar 1994, S. 3-17.
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina**, *Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/2001, S. 14-23.
- Debiel, Tobias/Fischer, Martina/Matthies, Volker/Ropers, Norbert**, *Effektive Krisenprävention: Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 12, Juni 1999.
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz** (Hrsg.), *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1996.
- Dehdashti, Rexane**, *Friedliche Konfliktbearbeitung im internationalen System. Ein Überblick über Akteure, Instrumente, Möglichkeiten und Probleme*, in: Antimilitarismus Informationen, Nr. 12/95, S. 12-21.
- Deng, Francis**, *Changing Concepts of Displacement and Sovereignty*, in: **Cahill, Kevin** (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 119-142.
- Deng, Francis/Zartman, I. William** (Hrsg.), *Conflict Resolution in Africa*, Washington 1991.
- Denham, Mark/Combardi, Mark Owen** (Hrsg.), *Perspectives on Third World Sovereignty*, New York 1996.
- Desjardins, Marie-France**, *Rethinking Confidence-Building Measures*, Adelphi Paper 307, The International Institute for Strategic Studies, London 1996.
- Destexhe, Alain**, *Neutrality or Impartiality*, in: **Cahill, Kevin** (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars before They Start, New York; London 2000, S. 101-117.
- Destexhe, Alain**, *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, London 1995.
- Deutsch, Morton**, *Subjective Features of Conflict Resolution: Psychological, Social and Cultural Influences*, in: **Väyrynen, Raimo** (Hrsg.), New Directions in Conflict Theory,

- Conflict Resolution and Conflict Transformation, London; Newbury Park; New Delhi 1991, S. 26-56.
- Disarmament**, Confidence and Security-Building Measures in Asia, United Nations, New York 1999.
- Dmitrichev**, Andrei, *The Role of Early Warning in the Office of the UN High Commissioner for Refugees*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998, S. 219-229.
- Dobrokov**, Nina, *Yugoslavia and Macedonia in the Years 1991-6: From Brotherhood to Neighbourhood*, in: **Pattifer**, James (Hrsg.), The New Macedonian Questions, London; New York 1993, S. 79-95.
- Doxey**, Margaret P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1996.
- Duffield**, John S., *NATO's Function after the Cold War*, in: Political Science Quarterly, Volume 109, Number 5, Winter 1994-95, S. 763-787.
- Dwan**, Renata, *Armed Conflict Prevention, Management and Resolution*, in: SIPRI Yearbook 2000, Armament, Disarmament and the International Security, Oxford 2000, S. 77-156.
- Ehrhart**, Hans-Georg, *Peacekeeping im Jugoslawienkonflikt und die Folgen für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B6/1995, S. 13-20.
- Ehrhard**, Hans-Georg/**Haglund**, David G. (Hrsg.), *European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden 1995.
- Ehrhart**, Hans-Georg/**Schnabel**, Albrecht (Hrsg.), *The Southeast European Challenge: Ethnic Conflict and the International Response*, Baden-Baden 1999.
- Eine Einführung über die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“**, OSZE-Vademecum 8/96, http://www.spn.ethz.ch/static/osce/osce_vad.htm.
- Eisenführ**, Franz/**Weber**, Martin, *Rationales Entscheiden*, Berlin; Heidelberg etc., 1999.
- Eliasson**, Jan, *Establishing Trust in the Healer: Preventive Diplomacy and the Future of the United Nations*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 216-239.
- Eliasson**, Jan, *Responding to Crisis*, in: Security Dialogue, December 1995, Vol. 26 (4), S. 405-412.
- Elwert**, Georg, *Nicht ethnische sondern ökonomische Konflikte stehen hinter Kriegen: Warum es ein Irrglaube ist, daß ein radikaler Gewaltausbruch besondere, kulturelle Wurzeln braucht*, in: Frankfurter Rundschau, 30. Juli 1996.
- Encyclopedia of Violence, Peace, Conflict**, Volume 1, San Diego; London etc., 1999.
- Endemann**, Harald, *Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen: Ein Beitrag zum Recht humanitärer Intervention*, Frankfurt am Main 1997.
- Endruweit**, Günter (Hrsg.), *Moderne Theorien der Soziologie: Strukturell-funktionale Theorie, Konflikttheorie, Verhaltenstheorie*, Stuttgart 1993.
- Endruweit**, Günter/**Trommsdorff**, Gisela (Hrsg.), *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 1989.
- Englert**, Annette, *Die Rolle von Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit in der Krisenprävention*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis friedlicher Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 353-380.
- Esty**, Daniel C./**Goldstone**, Jack/**Gurr**, Ted Robert/**Harff**, Barbara/**Surko**, Pamela T./**Unger**, Alan N./**Chen**, Robert S., *The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Boston, Lanham, Maryland 1998, S. 27-38.
- Fischer**, Martina, *Krisenprävention*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 47-76.

- Fisher**, Roger/**Ury**, William/**Patton**, Bruce, *Das Harvard-Konzept: Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln*, Frankfurt am Main 1993.
- Fisher**, Ronald J., *Interactive Conflict Resolution*, in: **Zartman**, I. William/**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques, Washington D.C. 1997, S. 239-272.
- Fisher**, Ronald J./**Keashly**, Loreleigh, *Third Party Intervention in Intergroup Conflicts: Consultation is not Mediation*, in: Negotiation Journal, No. 4, 1988, S. 381-93.
- Föhrenbach**, Gerd, *Die Westbindung der baltischen Staaten. Zur Integration Estland, Lettlands und Litauens in die bi- und multilateralen europäischen und transatlantischen Sicherheitsstrukturen während der 1990er Jahre*, Baden-Baden 2000.
- Forges**, Alison Des, *Kein Zeuge darf überleben. Der Genozid in Ruanda*, Hamburg 2002.
- Frei**, Daniel (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, München 1977.
- Frei**, Daniel, *Der Entscheidungsträger und seine internationale „Umwelt“*, in: **Frei**, Daniel (Hrsg.) Theorien der internationalen Beziehungen, München 1977, S. 89-91.
- Friedensbericht 1999**, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999.
- Friedensbericht 1995**, Tod durch Bomben. Wider den Mythos vom ethnischen Konflikt, Chur; Zürich 1995.
- Fröhlich**, Stefan, *Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO*, ZEI Discussion Paper, C 19, 1998.
- Fukuyama**, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York 1992.
- Gabriel**, Jürgen Martin, *Wirtschaftssanktionen, Begriffe, Faktoren, Theorien*, Institut für Politikwissenschaft, Beiträge und Berichte Nr. 184, Hochschule St. Gallen 1992.
- Gärtner**, Heinz, *Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet sich Österreich?*, Laxenburg 1997.
- Galtung**, Johan, *Frieden mit friedlichen Mitteln: Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur*, Opladen 1998.
- Galtung**, Johan, *Theorie des Friedens*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt am Main 1997, S. 235-246.
- Galtung**, Johan, *Gewalt, Frieden und Friedensforschung*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt am Main 1971, S. 55-105.
- Gantzel**, Klaus Jürgen, *Kriegsursachen: Theoretische Konzeptionen und Forschungsfragen*, in: **Krell**, Gerd/**Müller**, Harald (Hrsg.), Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen: Festschrift für Ernst-Otto Czempiel, Frankfurt am Main; New York 1994, S. 133-156.
- Gantzel**, Klaus Jürgen/**Siegelberg**, Jens, *Krieg und Entwicklung. Überlegungen zur Theoretisierung von Kriegsursachen unter besonderer Berücksichtigung der Zeit seit 1945*, in: **Rittberger**, Volker (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, S. 219-239.
- Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes, *Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen 2002.
- Garleff**, Michael, *Die baltischen Länder Estland, Lettland, Litauen vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2001.
- Gassner**, Hans-Peter, *Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationen der Vereinten Nationen zur Sicherung oder Schaffung des Friedens*, in: **Voit**, Wolfgang (Hrsg.), Vereinte Nationen und humanitäres Völkerrecht: Rechtsentwicklung und Rechtsanwendung - Internationales Rotes Kreuz - Operationen in Osteuropa - andere aktuelle Rotkreuzfragen, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht, Bochum 1997, S. 19-32.

- Giesen**, Bernd, *Die Konflikttheorie*, in: **Endruweit**, Günther (Hrsg.), Moderne Theorie der Soziologie: Strukturell-funktionale Theorie, Konflikttheorie, Verhaltenstheorie, Stuttgart 1993, S. 87-134.
- Giannakos**, Symeon, *Domestic Priorities and Conflict Resolution in Southeastern Europe: The Macedonian Dispute*, in: **Ehrhart**, Hans-Georg/**Schnabel**, Albrecht (Hrsg.), The Southeast European Challenge: Ethnic Conflict and the International Response, Baden-Baden 1999, S. 65-83.
- Giersch**, Carsten, *Der Jugoslawienkonflikt als Testfall europäischer Sicherheit*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/97, 11. Juni 1997, S. 26-38.
- Glasl**, Friedrich, *Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater*, Bern; Stuttgart 1999.
- Gnomo**, Abbas H., *The Rwanda Genocide and the Collapse of Mobutu's Kleptocracy*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 321-349.
- Goulding**, Marrack, *Observation, Triage, and Initial Therapy*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 205-213.
- Gow**, James, *Triumph of the Lack of Will, International Diplomacy and the Yugoslav War*, London 1997.
- Grewe**, Wilhelm G., *Spiel der Kräfte in der Weltpolitik, Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen*, Frankfurt/M; Berlin; Wien 1981.
- Griffin**, Michael, *Blue Helmet Blues. Assessing the Trend Toward "Subcontracting" UN Peace Operations*, in: Security Dialogue, Vol. 30, No. 1, March 1999, S. 43-60.
- Gros**, Jean-Germain, *Democratisation in Late Twentieth-Century Africa*, Westport; London 1998.
- Gu**, Xuewu, *Theorien der internationalen Beziehungen*, München; Wien 2000.
- Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), *Handbook of Political Conflicts, Theory and Research*, New York; London 1980.
- Gurr**, Ted Robert, *Theory of Violence and Revolution in the Third World*, in: **Deng**, Francis M./**Zartman**, I. William (Hrsg.), Conflict Resolution in Africa, Washington 1991, S. 153-189.
- Gurr**, Ted Robert, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, United States Institute of Peace, Washington 1993.
- Gurr**, Ted Robert, *Testing and Using a Model of Communal Conflict for Early Warning*, in: The Journal of Ethno-Development, Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Volume 4, Number 1, July 1994, S. 20-24.
- Gurr**, Ted Robert, *A Risk Assessment Model of Ethnopolitical Rebellion*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Boston; Lanham; Maryland 1998, S. 15-26.
- Gurr**, Ted Robert, *Early-Warning Systems: From Surveillance to Assessment to Action*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars before They Start, New York; London 2000, S. 243-262.
- Gurr**, Ted Robert/**Harff**, Barbara, *Conceptual, Research, and Policy Issues in Early Warning Research: An Overview*, in: The Journal of Ethno-Development, Early Warning of Communal Conflicts and Humanitarian Crises, Volume 4, Number 1, July 1994, S. 3-14.
- Gurr**, Ted Robert/**Harff**, Barbara, *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder 1994.
- Guzy**, Eleonora, *Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer: ASEAN und Ansätze zur Gewaltprävention*, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, Februar 1999.

- Hackett**, Kenneth, *International NGOs in Preventing Conflict*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 273-285.
- Haedrich**, Martin/**Ruf**, Werner (Hrsg.), *Globale Krisen und europäische Verantwortung - Visionen für das 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 1996.
- Hänni**, Liia, *The Political System of Estonia*, in: **Klöcker**, Georg (Hrsg.), Ten Years after the Baltic States re-entered the International Stage, Baden-Baden 2001, S. 39-49.
- Haftendorn**, Helga, *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*, in: **Rittberger**, Volker (Hrsg.), Theorien internationaler Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990, Opladen 1990, S. 401-423.
- Hamm**, Brigitte, *Modelle zur Frühwarnung vor humanitären Katastrophen*, Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report 37, 1999.
- Hansen**, Peter, *The Challenge of Humanitarianism*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 51-66.
- Hare**, Paul A., *Informal Mediation by Private Individuals*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 52-63.
- Harff**, Barbara, *Early Warning of Humanitarian Crises: Sequential Models and the Role of Accelerators*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Boston; Lanham; Maryland 1998, S. 70-78.
- Haselhuber**, Jakob, *Internationale Friedenssicherung und Entwicklung des Interventionsrechts durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*, in: **Reiter**, Erich (Hrsg.), Massnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz; Wien; Köln 1998, S. 215-223.
- Havernmans**, Jos, *Support for Regional Centres for Conflict Prevention is Growing*, in: Prevention and Management of Violent Conflicts, An International Directory 1998, Utrecht 1998, S. 51-54.
- Hawkersworth**, Mary/**Kogan**, Maurice (Hrsg.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 2, London 1992.
- Heinzte**, Hans-Joachim, *Internationaler Strafgerichtshof und Schutz der Menschenrechte*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung** (Hrsg.), Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster 2000, S. 64-80.
- Heintze**, Hans-Joachim, *Die UN-Menschenrechtserklärung und der Ausbau des präventiven Menschenrechtsschutzes*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 257-275.
- Heintze**, Hans-Joachim, *Menschenrechte durchsetzen! Forderungen zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 10, November 1998.
- Heinz**, Wolfgang S., *Früherkennung und Vermittlung gewaltsamer Konflikte - Chancen für Prävention*, Konferenzpaper, Bonn, 1.-2. Juni 1995, <http://www.fes.de/interntl/dialog11/work.html>.
- Heydrich**, Wolfgang/**Krause**, Joachim/**Nerlich**, Uwe/**Netzold**, Jürgen/**Rummel**, Reinhardt (Hrsg.), *Die Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden 1992.
- Hobe**, Stephan, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz: Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation*, Berlin 1998.
- Hodrich**, Karl Otto, *Kriege im Namen der Zukunft*, in: Neue Zürcher Zeitung, 11. März 2002.

- Hoffmann**, Hans-Joachim, *Der sanfte Weg*, in: Das Sonntagsblatt, 15. September 1995.
- Hoffman**, Mark, *Konfliktlösung durch gesellschaftliche Akteure - Möglichkeiten und Grenzen von Problemlösungsworkshops*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 284-303.
- Hohenfeller**, Peter, *The Achievements and Drawbacks of the Helsinki/Stockholm CSBM Process*, in: Disarmament, Confidence and Security-Building Measures in Asia, United Nations, New York 1990, S. 19-42.
- Holl**, Jane E., *Konfliktprävention: Strategien zur Verhinderung ethnischer Zwietracht*, <http://www.ccpdc.org/pubs/holl/index>.
- Holsti**, Kalevi J., *The State, War, and the State of War*, Cambridge 1996.
- Holsti**, Kalevi J., *Verfahren der Konfliktlösung in der internationalen Politik*, in: **Frei**, Daniel (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, München 1977, S. 195-204.
- Holsti**, Ole R., *Crisis, Escalation, War*, Montreal; London 1972.
- Holtmann**, Everhard (Hrsg.), *Politik-Lexikon*, Oldenburg 2000.
- Homan**, Cees, *Interview with Max van der Stoep, Former High Commissioner on National Minorities*, in: Helsinki Monitor, Volume 13, No. 1, 2002, S. 3-10.
- Hufbauer**, Gary/**Schott**, Jeffrey/**Elliot**, Kimberly Ann, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington D.C. 1990.
- Huntington**, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press 1993.
- Imbusch**, Peter, *Konflikttheorien*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 117-150.
- Imbusch**, Peter, *Konfliktverständnisse in Theorien der internationalen Beziehungen*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 76-93.
- Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), *Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen*, Opladen 1999.
- International Human Rights Instruments**, <http://www.unhchr.ch/html/intlinst.htm>
- Intriligator**, Michael D., *From Conflict to Cooperation in the Study of International Security*, in: **Intriligator**, Michael D./**Luterbach**, Urs (Hrsg.), Cooperative Models in International Relation Research, Boston; Dordrecht; London 1994, S. 47-73.
- Intriligator**, Michael D./**Luterbach**, Urs (Hrsg.), *Cooperative Models in International Relations Research*, Boston; Dordrecht; London 1994.
- Ipsen**, Knut, *Neue Entwicklung im humanitären Völkerrecht*, in: **Voit**, Wolfgang (Hrsg.), Vereinte Nationen und humanitäres Völkerrecht: Rechtsentwicklung und Rechtsanwendung - Internationale Rotkreuzaktivitäten und Rotkreuz-Operationen in Osteuropa - andere aktuelle Rotkreuzfragen, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht 29, Bochum 1997, S. 3-18.
- James**, Alan, *Peacekeeping in the post-Cold War era*, in: International Journal, Volume L, No. 2, Spring 1995, S. 241-265.
- James**, Alan, *Recent Developments and Current Problems*, in: **Bourantonis**, Dimitris (Hrsg.), The United Nations in the New World Order. The World Organization at Fifty, London 1995, S. 105-123.
- Joachim**, Jutta M., *NGOs, die Vereinten Nationen und Gewalt gegen Frauen*, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 2/2001, 8. Jahrgang, S. 209-241.
- Joas**, Hans, *Handlungstheorie und Gewaltdynamik*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 67-75.
- Jones**, Bruce O., *The Arusha Peace Process*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 131-156.

- Jungermann, Helmut/Pfister, Hans-Rüdiger/Fischer, Katrin**, *Die Psychologie der Entscheidung: Eine Einführung*, Heidelberg; Berlin 1998.
- Kahn, Herman**, *On Escalation, Metaphors and Scenarios*, New York; Washington; London 1965.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos** (Hrsg.), *Choices, Values and Frames*, Cambridge 2000.
- Kamp, Karl-Heinz**, *Das neue Strategische Konzept der NATO*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11, März 1999, S. 19-25.
- Kant, Immanuel**, *Zum Ewigen Frieden (1795)*, in: **Kant, Immanuel**, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, Werkausgabe Band XI, 10. Aufl., Frankfurt 1993, S. 191-251.
- Karhilo, Jaana**, *Armed Conflict Prevention, Management and Resolution*, in: SIPRI Yearbook 1999, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1999, S. 77-136.
- Kehl, Robert**, *Die Zeit ist reif für ein effizienteres Völkerrecht*, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, Genf 1996.
- Kelam, Tunne**, *An Estonian Perspective of the Process of Independence*, in: **Klöcker, Georg** (Hrsg.), Ten Years after Baltic States re-entered the International Stage, Baden-Baden 2001, S. 11-18.
- Kelman, Herbert C.**, *Social-Psychological Dimension of International Conflict*, in: **Zartman, I. William/Rasmussen, Lewis J.** (Hrsg.), Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques, Washington D.C. 1997, S. 191-237.
- Kelman, Herbert C.**, *Informal Mediation by Scholar/Practitioner*, in: **Bercovitch, Jacob/Rubin, Jeffrey Z.** (Hrsg.), Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 64-96.
- Kelman, Herbert C.**, *Applying a Human Needs Perspective to the Practice of Conflict Resolution: The Israeli-Palestinian Case*, in: **Burton, John** (Hrsg.), Conflict: Human Needs Theory, New York 1990, S. 283-297.
- Khadiagala, Gilbert M.**, *Prospects for a Division of Labour: African Regional Organizations in Conflict Prevention*, in: **Walraven, Klaas van** (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 131-148.
- Kimminich, Otto**, *Einführung in das Völkerrecht*, Tübingen; Basel 1997.
- Kimminich, Otto**, *Das Völkerrecht und die friedliche Streitschlichtung*, in: **Senghaas, Dieter** (Hrsg.), Den Frieden denken, Frankfurt am Main 1995, S. 142-161.
- Kinney, Douglas**, *Mediated Negotiations in the Falklands/Malvinas Conflict*, in: **Mitchell, C.R./Webb, K.** (Hrsg.), New Approaches to International Mediation, New York; Westport; London 1988, S. 74-101.
- Kirsch, Werner**, *Die Handhabung von Entscheidungsproblemen: Einführung in die Theorie der Entscheidungsprobleme*, München 1998.
- Klinghoffer, Arthur Jay**, *The International Dimension of Genocide in Rwanda*, London 1998.
- Klöcker, Georg** (Hrsg.), *Ten Years after the Baltic States re-entered the International Stage*, Baden-Baden 2001.
- Knapp, Manfred**, *Die Vereinten Nationen und das Problem des friedlichen Wandels*, in: **Krell, Gert/Müller, Harald** (Hrsg.), Frieden und Konflikte in den internationalen Beziehungen: Eine Festschrift für Ernst-Otto Czempiel, Frankfurt am Main; New York 1994, S. 254-277.
- Kneissl, Karin**, *Rivalen um die Gunst der Welt: Die traditionelle Diplomatie steht unter zunehmendem Wettbewerbsdruck*, in: Neue Zürcher Zeitung, 5./6. Mai 2001.
- Kohlschütter, Andreas V./Bächler, Günther**, *FAST: A Pilot Study for an Early Warning System for the Swiss Foreign Ministry*, in: **Davies, John L./Gurr, Ted Robert** (Hrsg.), Preventive Measures, Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Boston; Lanham; Maryland 1998, S. 181-184.

- Kolbow**, Walter/**Quaden**, Heinrich (Hrsg.), *Krieg und Frieden auf dem Balkan - Makedonien am Scheideweg?*, Baden-Baden 2001.
- Koppe**, Karlheinz, *Geschichte der Friedens- und Konfliktforschung*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 23-71.
- Krasner**, Stephen David, *International Regimes*, London 1983.
- Krell**, Gert/**Müller**, Harald (Hrsg.), Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen: Festschrift für Ernst-Otto Czempiel, Frankfurt m Main; New York 1994.
- Krepon**, Michael (Hrsg.), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, Handbook No. 1, Washington 1995.
- Krepon**, Michael, *The Decade of Confidence-Building Measures*, in: **Krepon**, Michael (Hrsg.), A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security, Handbook No. 1, Washington 1995, S. 1-10.
- Kriege und bewaffnete Konflikte 2002**, http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm.
- Kriesberg**, Louis, *Conflict Transformation*, in: Encyclopedia of Violence, Peace, Conflict, Volume 1, San Diego; London etc., 1999, S. 413-425.
- Kriesberg**, Louis, *Constructive Conflicts, From Escalation to Resolution*, Lanham; Boulder; New York; Oxford 1998.
- Kriesberg**, Louis, *Introduction: Timing Conditions, Strategies, and Errors*, in: **Kriesberg**, Louis/**Thorson**, Stuart J. (Hrsg.), Timing the Deescalation of International Conflicts, New York 1991, S. 1-24.
- Kriesberg**, Louis/**Thorson**, Stuart J., (Hrsg.), *Timing the Deescalation of International Conflicts*, New York 1991.
- Krohn**, Axel (Hrsg.), *The Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives*, Baden-Baden 1996.
- Krummenacher**, Heinz/**Baechler**, Günther/**Schmeidl**, Susanne, *Beitrag der Frühwarnung zur Krisenprävention: Möglichkeiten und Grenzen in Theorie und Praxis*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 77-97.
- Krummenacher**, Heinz/**Schmeidel**, Susanne, *Practical Challenges in Preventing Violent Conflicts. FAST: An Example of a Comprehensive Early-Warning Methodology*, Swiss Peace Foundation, Working Paper 34, Oktober 2001.
- Küng**, Hans, *Globale Religion oder Globales Ethos. Überlegungen zur Globalisierungsproblematik aus Theologischer Sicht*, in: **Ruloff**, Dieter (Hrsg.), Religion und Politik, Chur; Zürich 2001, S. 119-146.
- Kulesa**, Manfred, *Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16-17/98, S. 31-38.
- Kulesa**, Manfred, *Skalpeller oder Keule? Zur Reform der UN-Sanktionen*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 277-290.
- Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee, *Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 7, Online-Version: <http://bicc.uni-bonn.de/sef/publ/pol-pap/nr//text.html>.
- Kuroda**, Michiko, *Early Warning Capacity of the United Nations System: Prospects for the Future*, in: **Rupesinghe**, Kumar/**Kuroda**, Michiko (Hrsg.), Early Warning and Conflict Resolution, London 1992, S. 215-227.
- Laegreid**, Turid, *U.N. Peacekeeping in Rwanda*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), The Path of Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 231-251.
- Lahrkamp**, Helmut, *Dreißigjähriger Krieg - Westfälischer Frieden*, Münster 1997.

- Langille**, H. Peter, *Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces*, in: **Woodhouse**, Tom/**Ramsbotham**, Oliver (Hrsg.), Peacekeeping and Conflict Resolution, London; Portland 2000, S. 219-253.
- Laubacher-Kubat**, Erika, *Einmischung für den Frieden. Prävention und Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*, Chur; Zürich 2000.
- Laux**, Helmut, *Entscheidungstheorie*, Berlin; Heidelberg etc. 1998.
- Lawson**, Edward, *Encyclopedia of Human Rights*, Washington 1989.
- Leatherman**, Janie/**DeMars**, William/**Gaffney**, Patrick D./**Väyrynen**, Raimo, *Breaking Cycles of Violence: Conflict Prevention in Intrastate Crisis*, Connecticut 1999.
- Leiß**, Elisabeth, *Intervention des Sicherheitsrates bei innerstaatlich begangenen Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen: Versuch einer Standardisierung*, Frankfurt am Main 2000.
- Libal**, Wolfgang, *Mazedonien zwischen den Fronten - Junger Staat mit alten Konflikten*, Wien; Zürich 1993.
- Libal**, Wolfgang/**Kohl**, Christine von, *Der Balkan, Stabilität oder Chaos*, Hamburg; Wien 2000.
- Livingstone**, Steven/**Eachus**, Todd, *Rwanda: U.S. Policy and Television Coverage*, in: **Adelman**, Howard/**Suhrke**, Astrid (Hrsg.), The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 209-228.
- Lopez**, George A./**Cortright**, David, *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations*, in: **Cortright**, David/**Lopez**, George A. (Hrsg.), Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?, Boulder; San Francisco; Oxford 1995, S. 3-16.
- Lüthy**, Cornelia, *Verfahren zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten im Rahmen der OSZE*, Zürich 1998.
- Lund**, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C. 1996.
- Macintosh**, James, *Confidence and Security-Building Measures: A Sceptical Look*, in: Disarmament, Confidence and Security-Building Measures in Asia, United Nations, New York 1990, S. 77-104.
- Mamdani**, Mahmood, *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, New Jersey 2001.
- Matthies**, Volker, *Krisenprävention: Vorbeugen ist besser als Heilen*, Opladen 2000.
- Matthies**, Volker, „Erfolgsgeschichten“ friedlicher Konfliktbearbeitung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B-16-17/98, S. 13-22.
- Matthies**, Volker (Hrsg.), *Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung*, Bonn 1997.
- Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungen und Friedensursachen*, in: **Matthies**, Volker (Hrsg.), Der gelungene Frieden: Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 13-43.
- Matthies**, Volker, *Friedenserfahrungsforschung und Friedensursachenforschung - Einige programmatische Überlegungen*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 108-115.
- Matthies**, Volker, *Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B-33-34/96, S. 19-28.
- McDermott**, Rose, *Risk-Taking in International Politics. Prospect Theory in American Policy*, Michigan 1998.
- Mehler**, Andreas, *Der Völkermord in Rwanda*, in: **Imbusch**, Peter/**Zoll**, Ralf (Hrsg.), Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung mit Quellen, Opladen 1999, S. 195-218.

- Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen**, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Bonn 1995.
- Merkel**, Christine, *Methoden ziviler Konfliktbewältigung - Fragen an eine krisengeschüttelte Welt*, in: **Birckenbach**, Hanne-Margret/**Jäger**, Uli/**Wellmann**, Christian (Hrsg.), Jahrbuch Frieden 1994, München 1993, S. 35-48.
- Merkel**, Reinhard (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2000.
- Merkel**, Wolfgang, *Der diskrete Charme der Demokratie. Ein hoffnungsvoller Ausblick auf das 21. Jahrhundert*, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 30. Dezember 2001.
- Meyer**, Berthold, *Formen der Konfliktregelung, Eine Einführung mit Quellen*, Friedens- und Konfliktforschung Band 3, Opladen 1997.
- Meyer**, Berthold (Hrsg.), *Eine Welt oder Chaos?*, Friedensanalyse 25, Frankfurt am Main 1996.
- Mietzsch**, Oliver, *Der Beitrag von Internationalen Regimen zur Lösung von Konflikten*, in: **Clauss**, Bärbel/**Koblitz**, Katja/**Richter**, Detlef (Hrsg.), Kriegsansichten - Friedensansichten. Vom Umgang mit Konflikten in Theorie und Realität, Münster; Hamburg 1993, S. 165-180.
- Mircev**, Dimitar, *Engineering the foreign policy of a new independent state: The Case of Macedonia*, in: **Pettifer**, James (Hrsg.), The New Macedonian Question, London; New York 1999, S. 201-225.
- Mission Survey, The OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje**, <http://www.osce.org/publications/survey/survey01.htm>.
- Mitchell**, C.R., *The Motives for Mediation*, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), New Approaches to International Mediation, New York; Westport; London 1988, S. 29-51.
- Mitchell**, C.R., *The Structure of International Conflict*, London 1981.
- Mitchell**, C.R./**Webb**, K., *Mediation in International Relations: An Evolving Tradition*, in: **Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), New Approaches to International Mediation, New York; Westport; London 1988, S. 1-15.
- Mitchell**, C.R./**Webb**, K. (Hrsg.), *New Approaches to International Mediation*, New York; Westport; London 1988.
- Moeller**, Wolfgang, *Makedonien: Konfliktverhütung durch präventive Stationierung von UN-Blauhelmen*, in: **Matthies**, Volker (Hrsg.), Der gelungene Frieden. Beispiele und Bedingungen erfolgreicher friedlicher Konfliktbearbeitung, Bonn 1997, S. 278-302.
- Morrow**, James D., *Signalling Difficulties with Linkage in Crisis Bargaining*, in: **Intriligator**, Michael D./**Luterbach**, Urs (Hrsg.), Cooperative Models in International Relation Research, Boston; Dordrecht; London 1994, S. 245-274.
- Munuera**, Gabriel, *Preventing Armed Conflicts in Europe: Lessons from Recent Experiences*, Chaillot Papers 15/16, Juni 1994.
- Müller**, Harald, *Institutionen und internationale Ordnung*, in: **Krell**, Gert/**Müller**, Harald (Hrsg.), Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen: Festschrift für Ernst-Otto Czempiel, Frankfurt am Main; New York 1994, S. 223-253.
- Müller-Rommel**, Ferdinand, *Wert/Wertewandel*, in: **Nohlen**, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn 1995, S. 870-873.
- Nicholson**, Michael, *Negotiation, Agreement and Conflict Resolution: The Role of Rational Approaches and their Criticism*, in: **Väyrynen**, Raimo (Hrsg.), New Direction in Conflict Theory, Conflict Resolution and Conflict Transformation, London; Newbury Park; New Delhi 1991, S. 57-78.
- Nohlen**, Dieter (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1995.
- Norkus**, Renatas, *Preventing Conflict in the Baltic States: A Success Story That Will Hold?*, in: **Bonvicini**, Gianni/**Greco**, Ettore/**Platte**, Bernhard von/**Rummel**, Reinhard (Hrsg.), Preventing Violent Conflicts. Issues from the Baltic and the Caucasus, Baden-Baden 1998, S. 135-167.

- Nuscheler, Franz**, *Entwicklungszusammenarbeit als Präventive Friedenspolitik*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.)**, Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster 2000, S. 113-129.
- O'Brien, William**, *The Rule of Law in Small Wars*, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Small Wars, Volume 541, September 1995, S. 36-46.
- OECD Development Assistance Committee**, *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Policy Statement, Mai 1997, <http://www.oecdwash.org/NEWS/PRESS/1998X/ecpdc.pdf>.
- Oellers-Frahn, Karin**, *IGH - Internationaler Gerichtshof*, in: **Volger, Helmut (Hrsg.)**, Lexikon der Vereinten Nationen, München; Wien 2000, S. 254-266.
- Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.)**, *Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement*, Münster 2000.
- Owen, David**, *A Clinician's Caution: Rhetoric and Reality*, in: **Cahill, Kevin (Hrsg.)**, Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, London; New York 2000, S. 3-16.
- Ozolins, Žaneta**, *A Latvian Perspective of the Process of Independence*, in: **Klöcker, Georg (Hrsg.)**, Ten Years after the Baltic States re-entered the International Stage, Baden-Baden 2001, S. 19-30.
- Paffenholz, Thania**, *Zur Konfliktbearbeitung: Überblick - Ansätze - Methoden*, in: **Vogt, Wolfgang R. (Hrsg.)**, Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 193-204.
- Pape, Robert A.**, *Why Economic Sanctions Still Do Not Work*, in: International Security, Vol. 23, No. 1, Summer 1998, S. 66-77.
- Pape, Robert A.**, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, in: International Security, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, S. 90-136.
- Pape, Matthias**, *Humanitäre Intervention: Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1997.
- Paech, Norman**, *Friedensstrategien zwischen UNO und NATO*, in: **Haedrich, Martin/Ruf, Werner (Hrsg.)**, Globale Krisen und europäische Verantwortung - Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 1996, S. 66-76.
- Pau, James A.**, *Sanctions to Enforce International Law*, Referat im Rahmen der Tagung: Sanktionen für den Frieden, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 30. März 1998, Online-Version: <http://bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/sanktionen/gpf1.html>.
- Paulsen, Thomas**, *Die Jugoslawienpolitik der USA 1989-1994. Begrenztes Engagement und Konfliktodynamik*, Baden-Baden 1995.
- Peikert, Michael**, *Makedonien auf dem Weg nach Europa unter besonderer Berücksichtigung des Stabilitätspaktes für Südosteuropa*, in: **Kolbow, Walter/Quaden, Heinrich (Hrsg.)**, Krieg und Frieden auf dem Balkan, S. 177-183.
- Pescatore, Pierre**, *Die Mazedonienfrage - ein judizielles Desaster*, in: Neue Zürcher Zeitung, 26./27. August 1995.
- Pettifer, James (Hrsg.)**, *The New Macedonian Question*, London; New York 1999.
- Pettifer, James**, *The New Mazedonian Question*, in: International Affairs, Volume 68, Number 3, July 1992, S. 475-485.
- Peters, Ingo**, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, in: **Krohn, Axel (Hrsg.)**, Baltic Sea Region. National and International Security Perspectives, Baden-Baden 1996, S. 224-248.
- Peters, Ingo**, *CSCE and Peacekeeping: An Institution and its Instruments as "Victim" of Conflicting States Interests*, in: **Ehrhard, Hans-Georg/Haglund, David G. (Hrsg.)**, European Security: German and Canadian Interests and Issues, Baden-Baden 1995, S. 107-123.

- Prevention and Management of Violent Conflicts**, An International Directory 1998, Utrecht 1998.
- Pradetto**, August, *Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11, 1999, S. 26-38.
- Pruit**, Dean G./**Carneval**, Peter, J., *Negotiation in Social Conflicts*, Pacific Grove (California) 1993.
- Pruitt**, Dean G./**Rubin**, Jeffrey Z., *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, New York 1986.
- Putnam**, Robert D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Game*, in: International Organizations, Volume 42, Number 3, Summer 1988, S. 427-460.
- Raab**, Andreas, *Makedonien - ein Vielvölkerstaat*, in: **Kolbow**, Walter/**Quaden**, Heinrich (Hrsg.), Krieg und Frieden auf dem Balkan - Makedonien am Scheideweg, Baden-Baden 2001, S. 17-25.
- Ramsbotham**, Oliver/**Woodhouse**, Tom (Hrsg.), *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara (California) 1999.
- Rapoport**, Anatol, *Nullsummen-Konflikte und Nichtnullsummen-Konflikte*, in: **Frei**, Daniel (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, München 1977, S. 190-194.
- Rapoport**, Anatol, *Frieden: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist*, Darmstadt 1990.
- Rasmussen**, Lewis J., *Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors*, in: **Zartman**, William I./**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques, Washington, D.C. 1997, S. 23-50.
- Rauchhaus**, Robert W., *Marching NATO Eastward: Can International Relations Theory Keep Pace*, in: Contemporary Security Policy, Volume 21, Number 2, August 2000, S. 3-20.
- Rebas**, Hain, *Estonia*, in: **Krohn**, Axel (Hrsg.), The Baltic Sea Region, National and International Security Perspectives, Baden-Baden 1996, S. 27-39.
- Reinhardt**, Dieter, *Staaten und Krisenprävention, Die Aussenpolitik der skandinavischen Regierungen*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 335-352.
- Reiter**, Erich (Hrsg.), *Europas Sicherheitspolitik im globalen Rahmen*, Frankfurt am Main 1997.
- Reiter**, Erich (Hrsg.), *Massnahmen zur Internationalen Friedenssicherung*, Graz, Wien, Köln 1998, S. 215-223.
- Report on the „Seminar on Preventive Diplomacy and Peace-Building in Southern Africa“**, 9.-28. August 1998, Peace Center Burg Schlaining, Oktober 1998, http://www.aspr.ac.at/wp3_98.PDF.
- Reuter**, Hans-Richard, *Militärinterventionen aus humanitären Gründen? Friedensethik zwischen Gewaltverzicht und Rechtsdurchsetzung*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, Frankfurt am Main 1996, S. 276-300.
- Risse-Kappen**, Thomas, *Konfliktprävention durch Theorie*, in: Internationale Politik, Nr. 8, 1996, S. 8-16.
- Rittberger**, Volker, *Die Vereinten Nationen zwischen weltstaatlicher Autorität und hegemonialer Machtpolitik*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, Friedensanalyse 25, Frankfurt am Main 1996, S. 301-336.
- Rittberger**, Volker (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21/1990.
- Rogalski**, Steffen A., *UNO-Sanktionen, Anwendungsbedingungen und Effektivität von nicht-militärischen Zwangsmassnahmen im Rahmen der internationalen Friedenssicherung der Vereinten Nationen*, Mikrofich, Berlin, Februar 2000.
- Ropers**, Norbert, *Ziviles Krisenmanagement: Handlungsebenen, Arbeitsfelder und Zeitperspektiven*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und**

- Konfliktlösung** (Hrsg.), Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster 2000, S. 29-43.
- Ropers**, Norbert, *Interkulturelle Konfliktbearbeitung - Kultur als Barriere und Brücke für Friedenssicherung und Friedensstiftung*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 205-221.
- Ropers**, Norbert, *Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und Gesellschaftswelt*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 197-232.
- Ropers**, Norbert, *Präventive Diplomatie: Neue Ansätze zur Konfliktbearbeitung und zum Menschenrechtsschutz*, in: Wissenschaft und Frieden, 4/95, Online-Version: <http://www.uni-muenster.de/PeaCom/wuf/wf95>.
- Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn 1995.
- Rossbach**, Anton, *The Security Enhancing Role of Confidence and Security-Building Measures*, in: Disarmament, Confidence and Security-Building Measures in Asia, United Nations, New York 1990, S. 43-55.
- Rotfeld**, Adam Daniel, *Europa: The New Transatlantic Agenda*, in: SIPRI Yearbook 2000, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2000, S. 182-228.
- Rubin**, Jeffrey Z., *Conclusion: International Mediation in Context*, in: **Bercovitch**, Jacob/**Rubin**, Jeffrey Z. (Hrsg.), Mediation in International Relations, Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 249-272.
- Rubin**, Jeffrey Z., *The Timing of Ripeness and the Ripeness of Timing*, in: **Kriesberg**, Louis/**Thorson**, Stuart J. (Hrsg.), Timing the Deescalation of International Conflicts, New York 1991, S. 237-246.
- Ruloff**, Dieter (Hrsg.), *Religion und Politik*, Chur; Zürich 2001.
- Ruloff**, Dieter, *Wird der Krieg in Bosnien zum Standardfall? Neue Theorien über den Krieg im 21. Jahrhundert*, in: Neue Zürcher Zeitung, 4. Dezember 1995.
- Ruloff**, Dieter, *Die Zukunft des internationalen Systems: Was sagt die Theorie?*, in: **Spillmann**, Kurt R. (Hrsg.), Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, No. 35, Zürich 1994, Online Version: http://www.fsk.ethz.ch/publ/zuercher/zu_35/zu35_ch2.htm.
- Ruloff**, Dieter, *Wie Kriege beginnen*, München 1985.
- Rummel**, Rudolph J., *Death by Government*, New Brunswick (Transaction Publishers) 1994.
- Rupasinghe**, Kumar, *Early Warning and Preventive Diplomacy*, in: **Bungarten**, Pia (Hrsg.), Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten - Chancen für Prävention?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1995, Online-Version: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/00030.pdf>, S. 38-47.
- Rupasinghe**, Kumar, *Transformation innerstaatlicher Konflikte. Von den „Problemlösungs-Workshops“ zu Friedensallianzen*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias, Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 304-320.
- Rupasinghe**, Kumar/**Naraghi**, Anderlini Sanan, *Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, London 1998.
- Rupasinghe**, Kumar/**Kuroda**, Michiko (Hrsg.), *Early Warning and Conflict Resolution*, London 1992.
- Ryan**, Stephen, *United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles*, in: **Woodhouse**, Tom/**Ramsbotham**, Oliver (Hrsg.), Peacekeeping and Conflict Resolution, London; Portland 2000, S. 27-47.
- Ryan**, Stephen, *The United Nations and the Resolution of Ethnic Conflict*, in: **Rupasinghe**, Kumar/**Kuroda**, Michiko (Hrsg.), Early Warning and Conflict Resolution, London 1992, S. 105-135.

- Salim**, Salim Ahmed, *Localizing Outbreaks*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 263-272.
- Scherrer**, Christian P., *Rwanda-Burundi. Zur Notwendigkeit von Konfliktprävention und Übergangsjustiz nach dem Genozid*, Institut zur Förderung der Ethnizitätsforschung und Konfliktbearbeitung, IFEK-Report 2, Moers 1999.
- Schlichte**, Klaus/**Siegelberg**, Jens, *Zur Gewaltentwicklung: Formen - Felder - Dynamiken*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 131-140.
- Schlotter**, Peter, *Zivilisierungsprojekt Europa? Mechanismen friedlicher Konfliktregelung im Rahmen der KSZE/OSZE*, in: **Ropers**, Norbert/**Debiel**, Tobias (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn 1995, S. 152-170.
- Schmid**, Alex P., *Indicator Development: Issues in Forecasting Conflict Escalation*, in: **Davies**, John L./**Gurr**, Ted Robert (Hrsg.), Preventive Measures, Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems, Boston; Lanham; Maryland 1998, S. 39-55.
- Schmidl**, Erwin A., *Agenda für den Frieden*, in: **Volger**, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München; Wien 2000, S. 21-23.
- Schöchli**, Hansueli, *Sind Demokratien Kriegstreiber*, in: Der Bund, 29. Juni 1995.
- Schrader**, Lutz, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure nationaler und transnationaler Friedens- und Konfliktarbeit - Ansätze zu einer theoretischen Konzeptualisierung*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, Baden-Baden 1999, S. 222-238.
- Schrader**, Lutz, *The State of Peace 1998: Versuch einer friedenspolitischen Bilanz*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention: Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 11-44.
- Schultz**, Richard H., *State Disintegration and Ethnic Conflict: A Framework for Analysis*, in: The Annals of the American Academy of Political Science, Small Wars, Volume 541, September 1995, S. 75-88.
- Schulze**, Peter M., *Vereinte-Nationen-Menschenrechtskommission (MRK)*, in **Ulrich**, Albrecht/**Volger**, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, München; Wien 1997, S. 341-344.
- Seidensticker**, Frauke Lisa, *Menschenrechte und Konfliktprävention: Die Sichtweise von Amnesty International*, in: Friedensbericht 1999, Krisenprävention - Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung, Chur; Zürich 1999, S. 325-334.
- Senghaas**, Dieter (Hrsg.), *Den Frieden denken*, Frankfurt am Main 1995.
- Senghaas**, Dieter, *Frieden als Zivilisierungsprojekt*, in: **Senghaas**, Dieter (Hrsg.), Den Frieden denken, Frankfurt am Main 1995, S.196-223.
- Senghaas**, Dieter, *In welchen Fällen eine militärische Intervention legitim ist: Entwurf eines abgestuften Handlungskataloges zur Milderung und Beendigung von Kriegen*, in: Frankfurter Rundschau, 14. April 1993.
- Senghaas**, Dieter (Hrsg.), *Kritische Friedensforschung*, Frankfurt am Main 1971.
- Senghaas**, Dieter und Eva, *Si vis pacem, para pacem. Überlegungen zu einem zeitgemäßen Friedenskonzept*, in: **Meyer**, Berthold (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos?, Friedensanalyse 25, Frankfurt am Main 1996, S. 245-275.
- Simma**, Bruno (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen - Kommentar*, München 1991.
- Simmel**, Georg, *Soziologie: Untersuchung über die Formen der Vergesellschaftung*, Leipzig 1908.
- SIPRI Yearbook 2001**, Armament, Disarmament and International Security, Oxford 2001.
- SIPRI Yearbook 2000**, Armament, Disarmament and International Security, Oxford 2000.
- SIPRI Yearbook 1999**, Armament, Disarmament and International Security, Oxford 1999.

- Skidelsky, Robert/Mortimer, Edward**, *Economic Sanctions as a Means to International Health*, in: **Cahill, Kevin** (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 143-161.
- Slim, Randa M.**, *Small-State Mediation in International Relations: The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis*, in: **Bercovitch, Jacob/Rubin, Jeffrey Z.** (Hrsg.), Mediation in International Relations, Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 206-231.
- Small, Melvin/Singer, David J.**, *Resort to Arms: International and Civil Wars 1816-1980*, California 1982.
- Sollenberg, Margareta/Wallensteen, Peter**, *Appendix 1A: Patterns of Major Armed Conflicts, 1990-2000*, in: SIPRI Yearbook 2001, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2001, S. 52-64.
- Spector, Bertram I.**, *Creative Heuristics for Impasse Resolution: Reframing Intractable Negotiations*, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Flexibility in International Negotiation and Mediation, Volume 542, November 1995, S. 81-99.
- Stand-by High Readiness Brigade**, History, <http://www.shirbrig.dk/Frames/Main.htm>.
- Steinberg, James**, *Preventive Diplomacy: A Key Element In U.S. Foreign Policy*, Foreign Policy Agenda, December 1996, <http://www.usia.gov/topical/pol/conres/steinber.htm>.
- Stephens, John B.**, *Acceptance of Mediation Initiatives: A Preliminary Framework*, in: **Mitchell, C.R./Webb, K.** (Hrsg.), New Approaches To International Mediation, New York; Westport; London 1988, S. 52-73.
- Stremlau, John**, *Sharpening International Sanctions, Toward a Stronger Role For the United Nations*, A Report to The Carnegie Commission On Preventing Deadly Conflicts, November 1996.
- Susskind, Lawrence/Babbitt, Eileen**, *Overcoming the Obstacles to Effective Mediation of International Disputes*, in: **Bercovitch, Jacob/Rubin, Jeffrey Z.** (Hrsg.), Mediation in International Relations, Multiple Approaches to Conflict Management, New York; London 1992, S. 30-51.
- Sutterlin, James S.**, *Early Warning and Conflict Prevention: The Role of the United Nations*, in: **Walraven, Klaas van** (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention: Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 121-129.
- Tekle, Amare**, *The OAU: Conflict Prevention, Management and Resolution*, in: **Adelman, Howard/Suhrke, Astrid** (Hrsg.), The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire, New Jersey 1999, S. 111-130.
- The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Flexibility in International Negotiation and Mediation, Volume 542, November 1995.
- The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Small Wars, Volume 541, September 1995,
- Thürer, Daniel**, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“*, in: **Thürer, Daniel/Herdegen, Matthias/Hohloch, Gerhard** (Hrsg.), Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“ - Referate und Thesen, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 34, Heidelberg 1996, S. 9-47.
- Tomuschat, Christian**, *Ein neues Modell der Friedenssicherung tut not*, in: Europa-Archiv, 49. Jahrgang, Nr. 24, 1994, S. 677-684.
- Trenin, Dmitri V.**, *Russian-Baltic Relationship: Prospects and Risks*, in: **Arnswald, Sven/Wenig, Marcus** (Hrsg.), German and American Policies towards the Baltic States, Baden-Baden 2000, S. 63-68.
- Trifunovska, Snežana** (Hrsg.), *Former Yugoslavia Through Documents from Dissolution to the Peace Settlement*, The Hague; Boston; London 1999.

- Tripodi**, Paolo, *Operation Alba: A Necessary and Successful Preventive Deployment*, in: International Peacekeeping, Volume 9, Number 4, Winter 2002, S. 89-104.
- Truger**, Arno, *Krisenmanagement durch nichtstaatlicher Akteure*, in: **Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.)**, Europas Beitrag zum Frieden. Vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement, Münster 2000, S. 89-97.
- Tudyka**, Kurt P., *Das OSZE Handbuch*, Opladen 1997.
- United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide**, G.A. res. 47/108, 9. Dezember 1948.
- United Nations Standby Arrangements**, Monthly Status Report, Status Report as of 19. Feb. 2003, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/MonthlySR.html>.
- United Nations Stand-By Arrangements System (UNSAS)**, Rapid Deployment Level (RDL) - Terms of Reference, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/RORRDL.html>.
- Uvin**, Peter, *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda*, Connecticut 1998.
- Väyrynen**, Raimo, *Towards Effective Conflict Prevention: A Comparison of Different Instruments*, in: International Journal of Peace Studies, Volume 2, Number 1, January 1997, S. 1-17.
- Väyrynen**, Raimo (Hrsg.), *New Direction in Conflict Theory, Conflict Resolution and Conflict Transformation*, London; Newbury Park; New Delhi 1991.
- Väyrynen**, Raimo, *To Settle or to Transform?, Perspectives on the Resolution of National and International Conflicts*, in: **Väyrynen**, Raimo (Hrsg.), New Directions in Conflict Theory, Conflict Resolution and Conflict Transformation, London; Newbury Park; New Delhi 1991, S. 1-25.
- Vance**, Cyrus/**Okune**, Herbert S., *Creating Healthy Alliances*, in: **Cahill**, Kevin (Hrsg.), Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, New York; London 2000, S. 165-171.
- Varwick**, Johannes/**Woyke**, Wichard, *NATO 2000. Transatlantische Sicherheit im Wandel*, Opladen 1999.
- Vasilev**, Stefan, *The HCNM approach to Conflict Prevention*, in: Helsinki Monitor, Vol. 10, No. 3, 1999, S. 45-58.
- Vasques**, John, *World Politics Theory*, in: **Hawkersworth**, Mary/**Kogan**, Maurice (Hrsg.), Encyclopedia of Government and Politics, Volume 2, London 1992, S. 839-861.
- Vetschera**, Heinz, *Cooperative Security in the OSCE Framework - Confidence-Building Measures, Emergency Mechanism and Conflict Prevention*, in: **Reiter**, Erich (Hrsg.), Europas Sicherheitspolitik im globalen Rahmen, Frankfurt am Main 1997, S. 187-265.
- Vetschera**, Heinz/**Smutek-Riemer**, Andrea, *Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawienkrise*, in: **Heydrich**, Wolfgang/**Krause**, Joachim/**Nerlich**, Uwe/**Netzold**, Jürgen/**Rummel**, Reinhardt (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 287-330.
- Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), *Friedenskultur statt Kulturkampf*, Baden-Baden 1999.
- Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), *Gewalt und Konfliktbearbeitung*, Baden-Baden 1997.
- Vogt**, Wolfgang, R., *Ist Gewalt zivilisierbar? Zur kritisch-reflexiven Friedenstheorie der Zivilisierung*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 11-53.
- Voit**, Wolfgang (Hrsg.), *Vereinte Nationen und humanitäres Völkerrecht: Rechtsentwicklung und Rechtsanwendung - Internationales Rotes Kreuz - Operationen in Osteuropa - andere aktuelle Rotkreuzfragen*, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht, Bochum 1997.
- Volger**, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, Wien 2000.

- Volmer**, Ludger, *New Dimensions and Tasks of Conflict Prevention*, Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt anlässlich der Konferenz DGAP, 9. Juni 1999, Quelle: http://www.ccpdc.org/german/volmer_p.htm.
- Waal**, Alex de/**Omar**, Rakiya, *Ruanda: Humanitäre Hilfe und die Grenzen der Neutralität*, in: **Debiel**, Tobias/**Nuscheler**, Franz (Hrsg.), Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 229-249.
- Walraven**, Klaas van (Hrsg.), *Early Warning and Conflict Prevention, Limitations and Possibilities*, The Hague 1998.
- Walraven**, Klaas van, *Inter-governmental Organizations and Preventing Conflicts: Political Practice Since the End of the Cold War*, in: **Walraven**, Klaas van (Hrsg.), Early Warning and Conflict Prevention, Limitations and Possibilities, The Hague 1998, S. 19-44.
- Weber**, Max, *Politik als Beruf* (1926), Universal-Bibliothek Reclam 1993.
- Wedel**, Heidi, *Menschenrechtsschutz*, in: **Albrecht**, Ulrich/**Volger**, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Internationalen Politik, München; Wien 1997, S. 341-344.
- Wellmann**, Arend, *Konflikt, Gewalt und Krieg in der „gewaltfreien Konfliktbearbeitung“ - Anmerkung aus kritischer Perspektive*, in: **Vogt**, Wolfgang R. (Hrsg.), Gewalt und Konfliktbearbeitung, Baden-Baden 1997, S. 116-130.
- Wellershoff**, Dieter, *Mit Sicherheit: Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999.
- Wenger**, Andreas/**Breitenmoser**, Christoph, **Lehmann**, Patric, *Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel. Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 48, Zürich 1998.
- Wenig**, Marcus, *Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE*, Berlin 1996.
- Willoweit**, Dietmar, *Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands*, München 1992.
- Wollefs**, Elisabeth, *OSZE-Minderheitenpolitik und Konfliktbearbeitung*, in: **Vogt**, Wolfgang (Hrsg.), Friedenskultur statt Kulturkampf, Baden-Baden 1999, S. 96-104.
- Wolleh**, Oliver, *Zivile Konfliktbearbeitung in ethnopolitischen Konflikten*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20, Mai 2000, S. 26-36.
- Woodhouse**, Tom/**Ramsbotham**, Oliver (Hrsg.), *Peacekeeping and Conflict Prevention*, London; Portland 2000.
- Young**, Oran R., *The Intermediaries: Third Party in International Crisis*, Princeton 1967.
- Zangl**, Bernhard, *Der Ansatz der Zwei-Ebenen-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen*, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Heft 2, 2. Jg., 1995, S. 393-416.
- Zartman**, I. William, *Preventing And Reducing Conflict: Goals All Nations Can Share*, U.S. Foreign Policy Agenda, Dezember 1996, <http://www.usia.gov/topical/pol/conres/zartman.htm>.
- Zartman**, I. William, *Conflict Reduction: Prevention, Management, and Resolution*, in: **Deng**, Francis M./**Zartman**, I. William (Hrsg.), Conflict Resolution in Africa, Washington D.C. 1991, S. 153-189.
- Zartman**, I. William, *Ripe for Resolution, Conflict and Intervention in Africa*, Oxford 1988.
- Zartman**, I. William/**Berman**, Maureen R., *The Practical Negotiator*, New Haven; London 1982.
- Zartman**, William I./**Rasmussen**, Lewis J. (Hrsg.), Peacemaking in International Conflicts: Methods & Techniques, Washington D.C. 1997.
- Diverse Artikel aus der Neuen Zürcher Zeitung, der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Frankfurter Rundschau.

Relevante Internetadressen:**antimilitarismus informationen (ami)**

<http://userpage.fu-berlin.de/~ami/>

Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF)

<http://www.sozialwiss.uni.hamburg.de/lpw/Akuf/links.html>

Berghof-Forschungsinstitut für konstruktive Konfliktbearbeitung

<http://www.berghof-center.org>

Center for Peace Research and Strategic Studies

<http://www.kuleuven.ac.be/facdep/social/pol/cvo/cvo.htm>

Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)

<http://www.csbaonline.org/>

Clingendael Center

<http://www.clingendael.nl>

Conflict Prevention Network

<http://www.swp-berlin.org/cpn/>

Department of Peacekeeping Operations (DPK)

<http://www.un.org/Depts/dpko/>

Early Warning and Early Response, Columbia International Affairs Online

<http://www.ciaonet.org>

European Platform for Conflict Prevention and Transformation

<http://www.euroconflict.org>

European Union Analysis and Evaluation Center (EUAEC)

<http://www.swp-berlin.org/cpn/>

Evangelische Akademie Loccum

<http://www.loccum.de>

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse (FSK)

<http://www.fsk.ethz.ch>

Forum for Early Warning and Early Response (FEWER)

<http://www.fewer.org>

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

<http://www.hsfk.de>

Humanitarian Early Warning System (HEWS)

<http://www.oneworld.org/euconflict/guides/orgs/92a.htm>

Integrated Regional Information Network (IKIN)

<http://reliefweb.int/IRIN/>

International Alert

<http://www.international-alert.org>

International Crisis Group

<http://www.crisisweb.org>

North Atlantic Treaty Organization

<http://www.nato.int/>

Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung

<http://www.aspr.ac.at/aspr.htm>

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

<http://www.osce.org/>

PeaceNet

<http://www.igc.org/igc/gateway/pnindex.html>

ReliefWeb

<http://www.reliefweb.int>

Schweizerische Friedensstiftung

<http://www.swisspeace.ch>

Science Applications International Corp. (SAIC)

<http://www.saic.com>

Soros Foundations

<http://www.soros.org>

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)

<http://www.sef-bonn.org>

Stiftung Wissenschaft und Politik

<http://www.swp-berlin.or>

Union of International Association

<http://www.uia.org>

United Nations High Commissioner for Refugees

<http://www.unhcr.org>

United Nations Office for the Coordination Humanitarian Affairs

<http://www.undp.org.fj/un/UNOCHA>

War, Peace and Security World Wide Web Server

<http://wos.cfc.dnd.ca/>

Curriculum vitae

Personalien

Name, Vorname	Guzy Häcker, Eleonora Teresa
Mädchenname	Guzy
Geburtsdatum	05. März 1972
Geburtsort	Kattowitz (Polen)
Zivilstand	verheiratet, eine Tochter (07.10.2003)
Staatsangehörigkeit	deutsch

Angaben zur Ausbildung

Grundschule

1979-1983	Grundschule, Kattowitz (Polen)
1983-1984	Berthold-Otto-Schule, Frankfurt am Main

Gymnasium

1984-1993	Goethe-Gymnasium, Frankfurt am Main
Juni 1993	Abitur

Hochschule

1993-1999	Studium der Politischen Wissenschaften, Freie Universität Berlin
Oktober 1999	Promotion, Freie Universität Berlin
2000-2003	Promotion, Universität Zürich

Praktika und Berufserfahrung

September-Oktober 1991	Studienaufenthalt in Tokyo, Japan
März-August 1996	Studienaufenthalt in Kyoto, Japan
Mai-Juni 1996	Praktikum an der <i>Kyoto Primary School</i> , Kyoto, Japan
August-Oktober 1997	Praktikum am Institute of <i>Strategic and International Studies</i> , ISIS Malaysia, Kuala Lumpur, Malaysia (Reisestipendium der Freien Universität Berlin)
März-Mai 1998	Praktikum am <i>Institute of Security and International Studies</i> , ISIS Thailand, Bangkok, Thailand (Auslandsstipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes)
Juni 1998	Praktikum bei der englischsprachigen Tageszeitung <i>Bangkok Post</i> , Bangkok, Thailand
1993-2000	diverse Tätigkeiten im kaufmännischen Bereich